

Toissijaisten ympäristö- vastuujärjestelmien kehittäminen

Työryhmän mietintö

Toissijaisten ympäristö- vastuujärjestelmien kehittäminen

Työryhmän mietintö



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 23 | 2014
Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Marianne Laune

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2014

ISBN 978-952-11-4330-4 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö asetti yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa 20.1.2014 toissijaisia ympäristövastuujärjestelmiä kehittävän työryhmän. Työryhmän alkupe-
räinen toimikausi oli 20.1.2014-1.6.2014. Työryhmälle myönnettiin 24.6.2014 jatkoai-
kaa 10.9.2014 saakka.

Työryhmän perustamisesta sovittiin syksyllä 2013 hallituksen talousarvioneuvot-
teluiden yhteydessä. Työryhmän tuli selvittää merkittäviä ympäristöriskejä (ml kemi-
kaaliturvallisuusriskit) aiheuttavaan yritystoimintaan liittyviä toissijaisia korvaus- ja
vastuujärjestelmiä. Työssä tuli tarkastella erityisesti tällaista toimintaa harjoittavien
laitosten lupiin liittyvien vakuuksien sekä pakollisen ympäristövahinkovakuutus-
järjestelmän toimivuutta ja kehittämismahdollisuuksia. Tavoitteena oli selkiyttää
olemassa olevien vakuus- ja vakuutusjärjestelyjen keskinäisiä suhteita sekä vahvistaa
korvausjärjestelmien kokonaisuutta siten, että talousvaikeuksiin joutuneiden yri-
tysten toimintaan liittyvät ympäristövelvoitteet tulisivat hoidetuiksi ilman valtion
taloudellista väliintuloa. Selvityksessä tuli paneutua erityisesti teollisen toiminnan
loppumiseen liittyviin tilanteisiin.

Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä oli laatia mietintö ympäristö-
vahinkovakuutusjärjestelmän uudistamiseksi tai korvaamiseksi uudella toissijaista
ympäristövastuun toteutumista turvaavalla järjestelmällä ja toissijaista ympäristövas-
tuuta toteuttavien muiden vakuus- ym. järjestelmien kehittämiseksi sekä mahdolliset
näihin kysymyksiin liittyvät lainsäädäntöehdotukset. Lisäksi työryhmä tarkasteli
toimivaltakysymystä, joka olennaisesti liittyy järjestelmien kehittämiseen.

Työryhmän puheenjohtajana toimi ympäristöneuvos Anna-Maija Pajukallio
ympäristöministeriöstä ja varapuheenjohtajana kaupallinen neuvos Tomi Loune-
ma työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän jäseninä olivat hallitusneuvos Satu
Sundberg ympäristöministeriöstä, pääsihteeri Merja Huhtala öljysuojarahastosta,
hallitussihteeri Katariina Haavanlammi ympäristöministeriöstä, teollisuusneuvos
Tapani Koivumäki työ- ja elinkeinoministeriöstä, kaivosylitarkastaja Riikka Aal-
tonen työ- ja elinkeinoministeriöstä, neuvotteleva virkamies Niko Ijäs valtiova-
rainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Lauri Taro valtiovarainministeriöstä,
lainsäädäntöneuvos Jari Salila oikeusministeriöstä, johtaja Hannu Ijäs sosiaali- ja
terveysministeriöstä, ympäristöneuvos Riitta Riihimäki Pohjois-Suomen aluehal-
lintovirastosta, lakimies Satu Lyytikäinen Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ym-
päristökeskuksesta, yli-insinööri Leena Ahonen Turvallisuus- ja kemikaaliviras-
tosta, lakimies Marko Nurmikolu Suomen Kuntaliitosta, asiantuntija Satu Räsänen
Elinkeinoelämän keskusliitosta, asiantuntija Merja Vuori Kemianteollisuus ry:stä,
toimitusjohtaja Pekka Suomela Kaivannaisteollisuus ry:stä, varatoimitusjohtaja

Pekka Huttula Öljyalan keskusliitosta, hallituksen puheenjohtaja Matti Sjögren Ympäristövakuutuskeskuksesta ja hallituksen jäsen Pertti Sundqvist Suomen luonnonsuojeluliitosta. Konkurssiylitarkastaja Harri Hämäläinen Konkurssiasiamiehen toimistosta kutsuttiin työryhmän asiantuntijaksi (1.4.2014 alkaen).

Työryhmän pääsihteerinä toimi hallitussihteerinä Mari-Linda Harju-Oksanen ympäristöministeriöstä ja toisena sihteerinä ylitarkastaja Johanna Inkinen Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta. Lisäksi työryhmään kuuluivat pysyvinä asiantuntijoina erikoistutkija Jouko Tuomainen Suomen ympäristökeskuksesta, erikoistutkija Jussi Kauppila Suomen ympäristökeskuksesta, ylitarkastaja Tuula Sääskilahti Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta ja lakiasianpäällikkö Jan Ylitapio Ympäristövakuutuskeskuksesta.

Mietintötekstin kirjoittamisesta on pääosin vastannut sihteeristö. Sihteereistä Johanna Inkinen keskittyi erityisesti kemikaaliturvallisuutta koskevien tekstien valmisteluun. Sihteeristön apuna on toiminut epävirallinen pääsihteerin vetämä työjaosto, jossa olivat mukana työryhmän pysyvät asiantuntijat ja Katariina Haavanlammi. Jussi Kauppila ja Katariina Haavanlammi ovat vastanneet jätevakuuksia ja Tuula Sääskilahti kaivosvakuuksia koskevien tekstiosuuksien valmistelusta. Jouko Tuomainen ja Jan Ylitapio osallistuivat ympäristövahinkovakuutusta koskevien osien työstämiseen. Jouko Tuomainen on vastannut kansainvälisestä vertailusta.

Elinkeinoelämän keskusliitto, Kemianteollisuus ry, Kaivannaisteollisuus ry ja Öljyalan keskusliitto jättivät yhteisen eriävän mielipiteen. Myös Ympäristövakuutuskeskus jätti eriävän mielipiteen. Nämä eriävät mielipiteet ovat liitteenä.

Työryhmä kokoontui kymmenen kertaa. Lisäksi työryhmä järjesti 28.4.2014 sidosryhmätilaisuuden. Työryhmä kiittää kaikkia valmisteluun osallistuneita.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämistä koskevan mietintönsä kunnioittaen ympäristöministeriölle.

Helsingissä 17.9.2014



Anna-Maija Pajukallio



Satu Sundberg



Katariina Haavanlammi



Riikka Aaltonen



Lauri Taro



Hannu Ijäs



Satu Lyytikäinen



Marko Nurmikolu



Merja Vuori



Pekka Huttula



Pertti Sundqvist



Johanna Inkinen



Jussi Kauppila



Jan Ylitapio



Tomi Lounema



Merja Hämälä



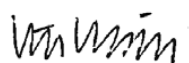
Tapani Koivumäki



Niko Iiäs



Jari Salila



Riitta Riihimäki



Leena Ahonen



Satu Räsänen



Pekka Suomela



Matti Sjögren



Mari-Linda Harju-Oksanen



Jouko Tuomainen



Tuula Sääskilähti

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle	3
Keskeisimmät mietinnössä käytetyt lyhenteet ja määritelmät	10
I Johdanto	12
1.1 Tarkasteltavien kysymysten täsmentäminen ja mietinnön rakenne	14
1.2 Työn rajauksista	16
2 Toissijaisten ympäristövastuu-järjestelmien kehittämistyön lähtökohdat	17
2.1 Toissijaisilla ympäristövastuujärjestelmillä katettavat kustannukset	17
A) Ympäristövahinkojen sekä ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaaminen	19
B) TOVA-ennaltaehkäisykustannusten korvaaminen	20
2.2 Arvio toissijaisten vastuujärjestelmien piiriin kuuluvien laitosten ja tapausten määrästä sekä kustannuksista	23
3 Nykytila	28
3.1 Ympäristönsuojelulakiin perustuvat toiminnan lopettamisvelvoitteet	30
3.2 Kemikaaliturvallisuuteen liittyvät velvollisuudet ja vastuut toiminnan loppuessa	31
3.3 Ympäristövahinkovakuutus	32
3.4 Öljysuojarahasto	38
3.5 Valtion budjettirahoitus	38
3.6 Vakuudet	39
3.6.1 Ympäristönsuojelulain (86/2000) 43 a §:n mukainen vakuus	41
3.6.2 Kaivosvakuus	42
3.7 Kansainvälinen vertailu: Ruotsi	44
4 Nykytilan arviointi ja mahdolliset ratkaisukomponentit	47
4.1 Viranomaisten toimivalta toteuttaa torjuntatoimia laajempia ennaltaehkäiseviä toimia	48
4.1.1 Viranomaisen oikeus ryhtyä toimenpiteisiin ympäristönsuojelulain nojalla	50
4.1.2 Viranomaisen oikeus ryhtyä toimenpiteisiin kemikaaliturvallisuuslain nojalla	53

4.2	Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän kehittämistarpeet ja uudistaminen.....	55
4.2.1	Ympäristövahinkovakuutuslain uudistaminen.....	56
4.2.2	Ympäristövahinkovakuutuslain soveltamisalan laajentaminen kattamaan TOVA-ennaltaehkäisykustannukset.....	57
4.2.3	Ympäristövahinkovakuutukseen sisällytettävä ”ympäristöturvallisuusmaksu”.....	58
4.3	Valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen	60
4.3.1	Rahaston perustamisedellytykset.....	61
4.3.2	TOVA-rahasto -ajatusharjoitelma	62
4.3.3	TOVA-rahaston liittäminen öljysuojarahastoon	65
4.4	Valtion talousarviossa toteutettavat mallit	66
4.4.1	Korvamerkitty verotulo ja sitä vastaava vuotuinen määräraha....	67
4.4.2	Yleiskatteinen vero ja vuotuinen määräraha	67
4.4.3	Vuotuinen määräraha ilman verotuloa	68
4.4.4	Ei enakkoon päätettyä määrärahaa.....	68
4.5	Vakuusjärjestelmän kehittäminen	68
4.5.1	Vakuussääntelyn laajentamisen tarve ja paikka.....	69
4.5.2	Luonnostelua kemikaaliturvallisuuslain vakuussääntelyksi	71
4.5.3	Ympäristönsuojelulain vakuussääntelyn tarkentaminen.....	74
4.5.4	Ympäristönsuojelulain mukaisten jätevakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyviä kehittämistarpeita	78
4.5.5	Ympäristönsuojelulakiin ja kaivoslakiin perustuvien vakuusvaatimusten yhteensovittaminen.....	82
5	Ratkaisukomponenttien alustavaa arviointia	83
5.1	Arvioitavat vaikutukset ja merkittävimpien vaikutusten tunnistaminen.....	85
5.2	Toimivaltasäännösten täydentämisen arviointi	85
5.2.1	Taloudelliset vaikutukset.....	86
5.2.2	Viranomaisvaikutukset	86
5.2.3	Ympäristövaikutukset.....	87
5.2.4	Muut vaikutukset	87
5.3	Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän uudistamisen arviointi.....	88
5.3.1	Taloudelliset vaikutukset.....	89
5.3.2	Viranomaisvaikutukset	89
5.3.3	Ympäristövaikutukset.....	90
5.3.4	Muut vaikutukset	90
5.4	Ympäristöturvallisuusmaksun/-veron arviointi.....	90
5.4.1	Taloudelliset vaikutukset.....	90
5.4.2	Viranomaisvaikutukset	91
5.4.3	Ympäristövaikutukset.....	91
5.5	Valtion talousarvion ulkopuolisen TOVA-rahaston arviointi.....	92
5.5.1	Taloudelliset vaikutukset.....	93
5.5.2	Viranomaisvaikutukset	94
5.5.3	Ympäristövaikutukset.....	95
5.6	Valtion talousarviossa toteutettavien mallien arviointi	95
5.7	Vakuusjärjestelmien kehittämisen arviointi.....	97
5.7.1	Vakuuksien laajentaminen vaarallisiin kemikaaleihin	97
5.7.2	Jätevakuussäännösten soveltamisalan täsmentäminen	98
5.7.3	Jätevakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyvien kehittämistoimien vaikutuksia	98

6 Yhteenveto ja johtopäätökset	100
6.1 Tehtävä ja rajausta.....	100
6.2 Järjestelmän kehittämisen lähtökohdat.....	102
6.3 TOVA-järjestelmien kehittämisen toteutustapoja	103
6.4 Viranomaisen toimivalta	107
6.5 Valvonta	108
6.6 Vakuusjärjestelmien kehittäminen	108
Liitteet	110
LIITE 1 Kansainvälinen katsaus toissijaisista vastuu- ja rahoitusmalleista	110
LIITE 2 Pakollinen ympäristövakuutus osana Ruotsin toissijaista vastuujärjestelmää.....	116
LIITE 3 Ympäristölainsäädäntöön perustuvat vakuusvelvoitteet.....	123
LIITE 4 Kysely toissijaisen vastuun järjestämisestä.....	124
LIITE 5 Ympäristöministeriön selvityspyyntöön (YM15/42/2013) sisältyneet kysymykset	128
LIITE 6 Laskelmat.....	129
Rahastolaskelmat.....	129
Vakuutuslaskelmat.....	133
Euroarvioita kemikaaliturvallisuuslain mukaiselle vakuudelle	137
LIITE 7 Yksityiskohtaiset johtopäätökset ympäristönsuojelulain mukaisiin vakuuksiin liittyen.....	139
LIITE 8 Eriävät mielipiteet.....	141
Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n, Kemianteollisuus ry:n, Kaivosteollisuus ry:n ja Öljyalan keskusliitto ry:n eriävä mielipide.....	141
Ympäristövakuutuskeskuksen eriävä mielipide.....	144
Kuvailulehti.....	145
Presentationsblad	146

Keskeisimmät mietinnössä käytetyt lyhenteet ja määritelmät

AVI

Aluehallintovirasto

ELY –keskus

Elinkeino- ja ympäristökeskus

Ennaltaehkäisytoimet

Välittömiä torjuntatoimia laajemmat toimet, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta

- vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy) taikka
- vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuden kohdistuvan vaaran poistamiseksi.

HE

Hallituksen esitys

JL

Jätelaki (646/2011)

KemTurvL

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005, KemTurvL)

KHO

Korkein hallinto-oikeus

KonkL

Konkurssilaki (120/2004)

SYKE

Suomen ympäristökeskus

TOVA-ennaltaehkäisykustannukset

Kustannukset välittömiä torjuntatoimenpiteitä laajemmista toimista, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta

- vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy) taikka
- vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuden kohdistuvan vaaran poistamiseksi

silloin, kun toimenpiteistä ensisijaisesti vastuussa oleva taho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.

TOVA-ennaltaehkäisytoimet

Välittömiä torjuntatoimenpiteitä laajemmat toimet, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta

- vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy) taikka
 - vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi
- silloin, kun toimenpiteistä ensisijaisesti vastuussa oleva taho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.

TOVA-järjestelmä

Toissijainen vastuujärjestelmä eli järjestelmä, joka kattaa tilanteet, joissa vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.

TOVA-rahasto

Yksi työryhmän tarkastelemista toissijaisen vastuun järjestämisen malleista, joka perustuisi valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastointiin.

TOVA-työryhmä

Toissijaisia ympäristövastuujärjestelmiä kehittävä työryhmä (asettamiskirje YM034:00/2013, toimikausi 20.1-10.9.2014) .

Tukes

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

VakSopL

Vakuutuslakia (543/1994)

YSL

Ympäristönsuojelulaki (527/2014), voimaan 1.9.2014

YVL

Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994)

YVVA

Asetus ympäristövahinkovakuutuksesta (717/1998)

YVVL

Laki ympäristövahinkovakuutuksesta (81/1998)

VahKorvL

Vahingonkorvauslaki (412/1974)

YmpVahKorjL

Laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009)

YSL (86/2000)

Voimassaolevaa ympäristönsuojelulakia (527/2014) edeltänyt ympäristönsuojelulaki, jonka voimassaolo päättyi 31.8.2014

ÖsraL

Laki öljysuojarahastosta (1406/2004)

1 Johdanto

Ympäristöministeriö perusti yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa 20.1.2014 työryhmän selvittämään merkittäviä ympäristöriskejä (ml kemikaaliturvallisuusrisikit) aiheuttavaan yritystoimintaan liittyviä toissijaisia korvaus- ja vastuujärjestelmiä. Toissijaisilla ympäristövastuujärjestelmillä varaudutaan ympäristövahinkojen korvaamiseen ja ympäristöriskien poistamiseen, kun aiheuttaja on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Suomessa näitä järjestelmiä ovat ympäristövahinkovakuutuslakiin perustuva pakollinen vakuutus (YVVL, 81/1998) ja öljysuojarahasto. Viimekätisenä rahoituksena on lisäksi ollut valtion budjettirahoitus.

Työryhmän tehtävänä on ollut tarkastella erityisesti pakollisen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän toimivuutta ja kehittämismahdollisuuksia, samoin kuin varsinaisiin toissijaisiin vastuujärjestelmiin kuulumattomien toiminnan lopettamisvelvoitteiden täyttämistä turvaavien vakuuksien uudistamistarpeita. Työn tavoitteeksi on määritelty olemassa olevien vakuutus- ja vakuusjärjestelyjen keskinäisten suhteiden selkiyttäminen sekä korvausjärjestelmien kokonaisuuden vahvistaminen siten, että talousvaikeuksiin joutuneiden yritysten toimintaan liittyvät ympäristövelvoitteet tulisivat hoidetuiksi ilman valtion taloudellista väliintuloa. Työssä on tullut paneutua erityisesti teollisen toiminnan loppumiseen liittyviin tilanteisiin.¹

Suomessa toissijaisia vastuujärjestelmiä on kehitetty lainvalmistelussa ideatasolla jo 1980-luvulta lähtien. Vuonna 1991 asetetun ympäristötaloustoimikunnan yhteydessä toimineen ympäristövahinkojaoston työssä näkökulmana oli, miten isännättömien ympäristövahinkojen korvaaminen järjestettäisiin ja miten järjestelmän kustannukset voitaisiin kattaa. Vaihtoehtoisina ratkaisumalleina tutkittiin valtion budjetin ulkopuolista rahastoa, budjettiin perustuvaa mallia ja pakolliseen ympäristövahinkovakuutukseen perustuvaa toissijaista järjestelmää. Vuonna 1993 asetettu työryhmä jatkoi toissijaisen vastuujärjestelmän valmistelua, ja sen toimeksianto täsmennettiin vuonna 1994 määrittelemällä lähtökohdaksi, että uusien vahinkojen toissijainen korvaaminen hoidettaisiin pakollisella vakuutuksella ja että vakuutusmaksut kerättäisiin ympäristövahinkojen vaaraa aiheuttavien toimintojen harjoittajilta. Toimeksiannon muutoksen taustalla oli poliittisia paineita sille, että toissijaisen rahoituksen puutteita tulisi korjata pikaisesti. Lopullinen uudistustyön tulos koostui kahden mallin yhdistelmästä, jossa vanhojen alueiden kunnostukseen ohjattiin lisävaroja budjetin jätehuoltotyövaroista ja uusien vahinkojen varalta perustettiin YVVL:iin perustuva pakollinen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä. Lain soveltamisalaan kuuluvia vahinkoja on kuitenkin ilmennyt vain vähän. Vakuutuksesta on sen voimassaolon aikana maksettu korvauksia yhteensä noin 0,4 milj. euroa, mutta vakuutusmaksuja on maksettu yhteensä noin 46 milj. euroa. Tästä vakuutusyhtiöt ovat saaneet vakuutusmaksutuloa noin 36 milj. euroa ja valtio saanut vakuutusmaksuveroa noin 10 milj. euroa.

Nykyisin ympäristönsuojelulakiin (YSL, 527/2014) sisältyvästä jätevakuudesta säädettiin puolestaan ensimmäisen kerran 1980-luvun alussa silloin voimassa ol-

¹ TOVA-työryhmän asettamiskirje YM034:00/2013 (20.1.2014).

leessa jätehuoltolaissa (673/1978). Toiminnanharjoittajalta vaadittiin vakuutta, jotta toiminnassa käsiteltävät ja syntyvät jätteet voitaisiin toiminnanharjoittajan maksu-
vyyttömyystilanteessa toimittaa muualle asianmukaiseen jätehuoltoon. Vuonna 1999
annetussa neuvoston kaatopaikkoja koskevassa direktiivissä (Neuvoston direktiivi
1999/31/EY kaatopaikoista) nimenomaisesti edellytettiin kaatopaikkoja koskevan
jätevakuusjärjestelmän luomista, mikä on osaltaan vaikuttanut YSL:n jätteen käsit-
telyä ja hyödyntämistä koskevan jätevakuussäännöksen sisältöön. Jätelain kokonais-
uudistuksen yhteydessä vuonna 2010 esitettiin vakuusvaatimuksen laajentamista
tietyin edellytyksin myös muihin toiminnanharjoittajiin kuin jätteen käsittelijöihin
siten, että velvollisuus olisi kohdentunut lähinnä vaarallisten kemikaalien ja räjäh-
teiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005, KemTurvL) tarkoittamiin
turvallisuuksilupalaitoksiin. Esityksestä luovuttiin. Esitystä vastustettiin valmistelun
kiireellisyyteen ja keskeneräisyyteen sekä erilaisten vakuuksien ja vastaavien järjes-
telmien päällekkäisyyteen vedoten.

Viimeisen viiden vuoden aikana on ilmennyt kolme tapausta, joissa toiminnanhar-
joittajan konkurssin myötä valtio on varsinaisen vastuutahon puuttuessa joutunut
kantamaan taloudellisen vastuun ympäristö- tai kemikaaliturvallisuuden turvaa-
misesta. Valtion vastuulle jääneiden tapausten kokonaissumma on toistaiseksi ollut
noin 7 miljoonaa euroa. Tämä on osoittanut, että nykyiset toissijaiset ympäristövas-
tuujärjestelmät ja vakuudet eivät kata kaikkia tarvittavia tilanteita, eivätkä toimi
parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi jätelain kokonaisuudistuksen yhteydessä
esitetty vakuusvaatimuksen laajentaminen nousi esille, kun valtio joutui kustanta-
maan teollisuuskuituja tuottaneen yrityksen konkurssin johdosta käyttämättä jääneen
räjähdysherkän rikkihiilivaraston hävittämisen. Konkurssipesä oli vähävarainen, ja
se ohjattiin julkisselvitykseen. Vuoden 2013 ensimmäisessä lisätalousarviossa tehdas-
kiinteistössä sijaitsevan rikkihiilen varastoimiseen, poiskuljettamiseen, hävittämiseen
sekä muihin aineen vaarattomaksi tekemiseen liittyvien kustannusten maksamiseen
varattiin noin 6 milj. euroa (kustannukset täsmentyivät myöhemmin n. 4.6 milj. euron
suuruiseksi).

Syksyllä 2013 valtio joutui puolestaan rahoittamaan konkurssin tehneen teollisuus-
kemikaalijätteiden käsittelyä harjoittaneen yrityksen jälkeensä jättämien jätteiden
poisviennin ja käsittelyn. Yhtiö oli ympäristölupamääräysten vastaisesti vastaanot-
tanut ja epäasiallisesti varastoinut kiinteistölle noin 1600 tonnia vaarallisia jätteitä ja
aineita. YSL:n mukaisten hallintopakkeinojen käytöstä huolimatta yhtiö ei aset-
tanut ympäristöluvassa määrättyä jätevakuutta. Yhtiön konkurssi raukesi varojen
puutteeseen, ja vastuu jätteistä siirtyi kiinteistön haltijalle (kiinteistöyhtiö). Myös
kiinteistöyhtiö haettiin konkurssiin. Konkurssipesä ohjattiin konkurssilain (KonkL,
120/2004) 11 luvussa tarkoitettuun julkisselvitykseen. Kiinteistöllä oli jo ilmenneiden
ja uhkaavien kemikaalivuotojen johdosta välitön ympäristön pilaantumisen vaara
ja yleisemmin suuronnettomuusvaara sekä lisäksi viemäriverkon kautta mahdolli-
suus, että kemikaaleja päätyisi myös jätevedenpuhdistamolle. Valtio varasi lisätalous-
arviomenettelyn kautta lähes 2 miljoonaa euroa jätevaraston väliaikaisesta ylläpidosta
ja riskialttiiden jätteiden hävittämisestä aiheutuvien kulujen kattamiseen. Helmi-
kuuhun 2014 mennessä ympäristövahinkovakuutuksesta oli maksettu tapaukseen
liittyviä ympäristövahinkolain (YVL, 737/1994) 6 §:n 2–3 momentteihin perustuvia
viranomaiskuluihin liittyviä korvauksia yhteensä 115 000 euroa.

Myös syksyllä 2013 konkurssiin asetetun pintakäsittelylaitoksen yhteydessä valtio
joutui varsinaisen vastuutahon puuttuessa kantamaan taloudellisen vastuun ym-
päristö- tai kemikaaliturvallisuuden turvaamisesta. Kiinteistölle oli varastoitu mer-
kittävä määrä vaarallisia jätteitä, ja laitoksen linjaston käsittelyaltaisiin oli jäänyt
kemikaaleja yhteensä noin 300 tonnia. Kiinteistö sijaitsee I-luokan pohjavesialueella.
Akuuttina tarpeena oli turvata lämmön ja sähkön toimitus ja päivittäisen valvonnan
järjestäminen kiinteistölle (kustannukset arviolta 10.000 euroa/kk), ennen kuin ym-

päristö- ja kemikaaliturvallisuusriskejä aiheuttavien jätteiden ja kemikaalien käsittely saatiin järjestettyä. Konkurssipesää kehoitettiin sakon uhalla viipymättä toimittamaan laitokselle varastoidut vaaralliset nestemäiset ja kiinteät jätteet asianmukaiseen hyödyntämis- ja käsittelylaitokseen. Konkurssipesän varat eivät riittäneet vaatimuksen mukaisiin toimenpiteisiin. Keväällä 2014 konkurssi oli raueta varojen puutteeseen. Konkurssipesä siirrettiin julkisselvitykseen. Myöskään konkurssiin asetettu erillinen kiinteistöosakeyhtiö ei ollut kyennyt huolehtimaan alueen jätehuollosta konkurssipesän vähävaraisuudesta johtuen. Kevään 2014 ensimmäisessä lisätalousarviossa valtio varasi 300 000 euroa alueen turvallisuusriskien poistamiseen.

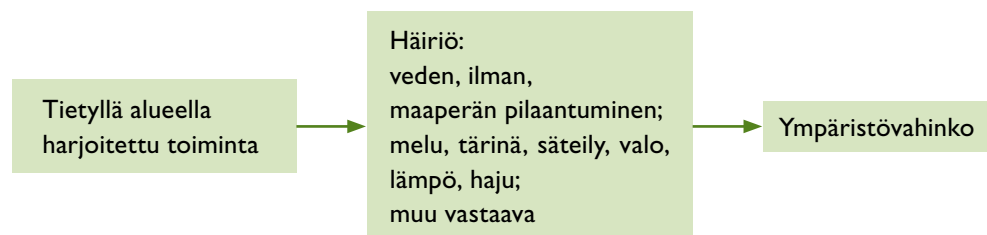
1.1

Tarkasteltavien kysymysten täsmentäminen ja mietinnön rakenne

Työryhmän työssä tarkastellaan toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien toimivuutta ja kehittämisvaihtoehtoja. Mietinnön **luvussa 2** kuvataan tämän työn lähtökohtia. Pääsääntönä kaikissa vastuutilanteissa on aiheuttajan ensisijainen vastuu, jota valvonnan toimivuus tukee. Toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämistyön kannalta on ollut olennaista täsmentää, millaisiin tilanteisiin ja mihin kustannuksiin toissijaisilla vastuujärjestelmillä tulisi kuitenkin varautua, jos vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Luvussa 2.1 määritellään, että toissijaisilla vastuujärjestelmillä tulisi varautua

a) ympäristövahinkojen sekä ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen;

- Työryhmän mietinnössä *ympäristövahingolla* tarkoitetaan *ympäristövahinkolaissa (YVL)* tarkoitettuja *ympäristövahinkoja*. Ympäristövahingon käsite muodostuu kolmesta elementistä: 1) tietyllä alueella harjoitettavasta toiminnasta aiheutuu 2) häiriötä, joka aiheuttaa 3) ympäristövahingon. Häiriö voi olla veden, ilman tai maaperän pilaantumisen lisäksi melua, tärinää, säteilyä, valoa, lämpöä tai hajua taikka muuta näihin verrattavaa häiriötä (YVL 1 §). Kyse on siis ympäristössä eri tavoin ilmenevästä pilaantumistapahtumasta, jonka johdosta vahinko aiheutuu.



Ympäristövahingon määritelmä (YVL 1 §).

b) sellaisten välittömiä torjuntatoimenpiteitä laajemmista toimesta johtuvien kustannusten korvaamiseen, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy) taikka vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi ("TOVA-ennaltaehkäisykustannukset").

Luvussa 2.2 arvioidaan toissijaisten vastuujärjestelmien piiriin tulevien tapausten määrää ja niistä aiheutuvien kustannusten suuruutta. Järjestelmät tulisi mitoittaa tämän arvion pohjalta riittävän kattavasti, mutta samalla kustannustehokkaasti. Tämä arvio on otettu huomioon työryhmän johtopäätöksissä.

Arvioinnin pohjan muodostaa ymparistolupavelvollisten eli ympäristöä pilaavaa toimintaa harjoittavien toiminnanharjoittajien ja lupavelvollisten kemikaaliturvallisuuksilaitosten kokonaismäärä sekä niiden aiheuttama ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusriski. Työryhmä on tarkastellut olemassa olevien selvitysten valossa sitä, kuinka paljon merkittäviä ymparistövahinkotilanteita vuositason tapahtuu, ja mikä osuus näistä on toissijaisten vastuujärjestelmien piiriin tulevia vahinkotilanteita. Lisäksi työryhmä on arvioinut laiminlyötyjen jätehuoltovelvoitteiden laajuutta. Ympäristölupavelvollisten toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyysriskin hahmottamisessa on hyödynnetty Asiakastieto Oy:n riskiluokitusanalyysia. Toissijaisilla vastuujärjestelmillä katettavien vahinkojen ja riskitilanteiden kokonaismäärän ja niistä seuraavien kustannusten arvioiminen on kuitenkin osoittautunut haastavaksi. Tilastoitua tietoa näistä tilanteista tai niiden kustannuksista ei ole, kuten ei myöskään varsinaisia vahinkotilanteita edeltävistä vahinkojen ennaltaehkäisyä edellyttävien tapausten määrästä tai niistä johtuvista kustannuksista. Lisäksi yhtenä haasteena on sen arviointi, mikä rooli valvonnalla ja sen tehokkuudella on järjestelmien piiriin ajautuvien tilanteiden kannalta.

Mietinnön nykytilaa koskevassa **luvussa 3** kuvataan ensin yleisesti YSL:iin ja KemTurvL:iin perustuvia toiminnan lopettamisvelvoitteita, minkä jälkeen luvussa tarkastellaan voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvia toissijaisia vastuujärjestelmiä ja työryhmän työn kannalta merkityksellisiä vakuuksia. Vakuudet kohdentavat kustannukset aiheuttamisperiaatteen mukaisesti siihen, jonka toimintaan ympäristövelvoitteet liittyvät. Toissijaisissa vastuujärjestelmissä kustannuksista vastaavat järjestelmän piiriin kuuluvat tahot kollektiivisesti, eikä aiheuttajan vastuu toteudu kuin osittain ja välillisesti esimerkiksi mahdollisen vakuutusmaksuvelvollisuuden muodossa.

Luvussa 4 esitellään mahdollisia ratkaisukomponentteja järjestelmien uudistamiseksi. Työryhmä on työnsä aikana havainnut tarpeen täydentää *viranomaisten toimivaltasäännöksiä* tilanteissa, joissa on välttämätöntä, että viranomainen toimii vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseksi) taikka vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi. Tähän liittyviä lainsäädännön muutostarpeita tarkastellaan yksityiskohtaisesti luvun alussa. Työryhmän työn kannalta keskeisin voimassaoleva toissijainen vastuujärjestelmä on *pakollinen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä*. Työryhmä on analysoinut vakuutuksen uudistamisen reunaehdoja sekä perusteita ja käytännön vaihtoehtoja järjestelmän täydentämiseksi tai korvaamiseksi uudella toissijaisen ympäristövastuun toteutumista turvaavalla järjestelmällä, kuten rahastolla. *Vakuusjärjestelmien* kehittämisessä työryhmän työn pääpaino on ollut merkittävimpien katvealueiden tunnistamisessa suhteessa varsinaisiin toissijaisiin ympäristövastuujärjestelmiin, vakuuksien laajentamisen perusteiden ja vaihtoehtojen analysoinnissa sekä tarpeissa vahvistaa ja tehostaa vakuuksia koskevan lainsäädännön toimeenpanoa ja valvontaa.

Työryhmän työssä tunnistettujen ratkaisukomponenttien alustava arviointi sisältyy **lukuun 5**. Luvussa tunnistetaan ja arvioidaan eri ratkaisukomponenttien merkittävimpiä taloudellisia vaikutuksia, viranomaisvaikutuksia, ympäristövaikutuksia ja eräitä muita vaikutuksia. Mietintöön sisältyvien tarkastelujen perusteella työryhmä esittää johtopäätöksensä ja ehdotuksensa toissijaisen vastuujärjestelmän ja työryhmän tarkastelemien vakuuksien kehittämisestä **luvussa 6**.

Työn rajauksista

Työryhmän työ on rajattu koskemaan uusia toissijaisia vastuutilanteita eli tilanteita, jotka syntyvät ehdotettavien uudistusten voimaantulon jälkeen. Työryhmän työssä on havaittu, että vanhempiin tapauksiin liittyviä vastuukysymyksiä voi syntyä esimerkiksi vanhoihin suljettuihin kaivosalueisiin tai kaatopaikkoihin liittyen sekä tarkasteltaessa vastuun kohdentamista vanhojen ns. historiallisten pilaantuneiden alueiden puhdistamisen yhteydessä. Asiaa voidaan haluttaessa tarkastella myöhemmin, kun järjestelmän kehittämisratkaisusta on tehty päätös.

Eri vahinkotyypeistä öljyvahingot on lähtökohtaisesti rajattu työryhmän tarkastelujen ulkopuolelle. Tämä johtuu siitä, että öljyvahinkoihin liittyvät toissijaiset vastuut ratkaistaan öljysuojarahaston puitteissa. Tästä syystä toissijaisilla ympäristövastuujärjestelmillä tarkoitetaan jatkossa tässä mietinnössä pääsääntöisesti muita järjestelmiä kuin öljysuojarahastoa.

Työryhmän työssä ei tarkastella ympäristövastuudirektiivissä (2004/35/EY) tarkoitettuja ympäristövahinkoja, jotka direktiivissä on määritelty suojeltaville lajeille ja luontotyypeille sekä vesille ja maaperälle aiheutuviksi merkittäviksi haitallisiksi vaikutuksiksi. Ympäristövastuudirektiivi on pantu täytäntöön lailla eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009), luonnonsuojelulakiin (1096/1996), ympäristönsuojelulakiin, vesilakiin (587/2011) ja geenitekniikkalakiin (377/1995) tehdyillä muutoksilla sekä valtioneuvoston asetuksella eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (713/2009).

Toissijaisen rahoituksen tarve liittyy usein konkurssitilanteisiin, mutta voimassa oleva lainsäädäntö ei anna suoraa vastausta siihen, miten ympäristövastuut konkurssitilanteissa kohdentuvat. Ympäristölainsäädäntöön perustuvien saatavien asema massa- tai konkurssivelkana vaikuttaa osaltaan siihen, kuinka suuri osa vastuisiin liittyvistä kustannuksista ohjautuu toissijaisen vastuujärjestelmien piiriin. Tämä seikka on otettava huomioon toissijaisia vastuujärjestelmiä kehitettäessä. Työryhmän työssä tähän kysymykseen ei oteta kantaa, mutta konkurssiasiain neuvottelukunta on tehnyt oikeusministeriölle lainsäädäntöaloitteen (13.2.2014) voimassa olevan lainsäädännön selkeyttämiseksi siten, että ympäristövastuiden asema konkurssissa ratkaistaisiin lain tasolla. Aloitteessa katsotaan, että hallintotuomioistuimen yksittäistä ratkaisua (KHO:2003:51) ei voida enää pitää riittävänä oikeuslähteenä kysymyksessä, jolla on merkittävä vaikutus esimerkiksi konkurssin raukeamiseen ja konkurssivelkojen jako-osuuksien suuruuteen. Ympäristövastuiden asemaa koskeva ratkaisu on eri osapuolten kannalta taloudellisesti merkittävä ja lopputuloksesta riippuen se voi vaihtoehtoisesti parantaa tai heikentää eri tahojen asemaa erityisesti konkurssipesissä, joissa on varoja. Mahdollisista lainsäädäntötoimenpiteistä asian suhteen ei vielä ole tarkkaa tietoa.

Vakuusjärjestelmän kehittämiseen liittyvän työn aikana työryhmä on tarkastellut YSL:n mukaisten jätevakuuksien valvontaa ja hallinnointia ainoastaan ELY -tasolla. Toimeksiannon laajuus ja asetettu aikataulu huomioon ottaen työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta selvittää erikseen kuntien ympäristölupaviranomaisten määräämien jätevakuuksien valvonta- ja hallinnointikäytäntöjä. Kaivostoimintaa koskevien kaivosvakuuksien osalta mietinnön tarkastelu rajautuu nykytilan kuvaukseen. On huomattava, että esimerkiksi kaivoksien yhteydessä oleva malmien rikastustoiminta ei ole kaivosvakuuden piirissä, vaan KemTurvL:n alaista toimintaa, jota nyt kyseessä oleva mietintö koskee.

2 Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämistyön lähtökohdat

Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti toiminnan haitallisista vaikutuksista ja mahdollisista aiheutuvista vahingoista vastaa ensisijaisesti aiheuttaja, jonka harjoittamaan toimintaan liittyviin riskeihin pyritään varautumaan erilaisin ennakko- ja jälkivalvonnallisin keinoin. Vastuun kohdentaminen aiheuttajaan kannustaa toiminnan järjestämiseen haittoja rajoittavalla ja vahinkoja välttävällä tavalla. Vastuun sisällöstä säädetään yksityiskohtaisesti aiheuttajan vastuuseen perustavassa lainsäädännössä. Valvonnan toimivuus ja tehokkuus ovat keskeisessä asemassa varmistettaessa, että toimintaa harjoitetaan lain ja lupamääräysten mukaisesti eli että toiminnanharjoittaja ei esim. varastoi alueelle lupaa suurempia määriä vaarallisia aineita ja jätteitä. Valvonnan toimivuuteen ja tehokkuuteen vaikuttavat viranomaisten käytettävissä olevan keinovalikoiman lisäksi merkittävällä tavalla myös esim. valvontaan ohjatut voimavarat.²

Tehokaskaan valvonta ei aina johda toivottuun lopputulokseen. Toiminnanharjoittaja voi jättää huomioon ottamatta valvontaviranomaisen kehotukset, määräykset ja kiellot hallintopakkokeinojen käytöstä huolimatta, jolloin kyse saattaa olla myös rikollisesta toiminnasta. On myös mahdollista, että toiminnanharjoittajaa ei enää ole tai että vaadittuja toimenpiteitä koskevan vastuun kohdentumisesta on epäselvyyttä.

Toissijaisilla ympäristövastuujärjestelmillä voidaan pyrkiä varmistamaan, että toimintaan ja sen lopettamiseen liittyvät ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusvelvoitteet tulevat hoidetuiksi sekä ympäristövahingot korvatuiksi. Luvussa 2.1 täsmennetään, millaisiin kustannuksiin toissijaisilla ympäristövastuujärjestelmillä tulisi varautua, jos vastuutaho osoittautuu maksukyvyttömäksi, tuntemattomaksi tai tavoittamattomaksi.

Luvussa 2.2 esitetään arvio toissijaisten vastuujärjestelmien piiriin tulevien tapauksien määrästä ja niiden synnyttämistä kustannuksista.

2.1

Toissijaisilla ympäristövastuujärjestelmillä katettavat kustannukset

Toissijaisissa vastuutilanteissa maksetaan korvausta nykyisen YVVL:n mukaan YVL:ssä tarkoitettusta, Suomessa harjoitetusta toiminnasta Suomessa aiheutuneesta ympäristövahingosta sekä tällaisen vahingon torjunta- ja ennallistamiskustannuksista, jos korvausta ei täysimääräisesti saada perityksi siltä, joka on YVL:n mukaan korvausvelvollinen, ja korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta.

² Valvonnan voimavaroja suunnataan ELY-keskuksissa valvontasuunnitelman ja riskinarviointiin perustuvan valvontaohjelman avulla. Tukesissa valvonnan voimavaroja suunnataan lainsäädännön vaatimusten perusteella laaditun valvontaohjelman mukaisesti valvontaa ja tarkastuksia valvonnassa saatujen tietojen perusteella riskiperusteisesti tihentäen tai harventaen.

Lisäksi korvauksia voidaan maksaa, jos korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi (YVV 1 §). YVV kattaa siten tietyt YVL:ssä tarkoitetut **A) vahingonkorvaukset ja korvaukset vahinkojen torjunnasta ja ennallistamisesta**.

Työryhmä on viime aikoina ilmenneiden valtion ylimääräistä budjettirahoitusta edellyttäneiden tapausten perusteella havainnut, että toissijaisilla ympäristöva-
stujärjestelmillä tulisi edellä mainittujen kustannusten lisäksi varautua TOVA-en-
naltaehkäisykustannuksiin eli kustannuksiin **B) välittömiä torjuntatoimenpiteitä
laajemmista toimista**, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toimin-
nan seurauksena aiheutuneesta vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai
muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristöva-
hinkojen ennaltaehkäisemiseksi) taikka vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan
ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi silloin,
kun toimenpiteistä ensisijaisesti vastuussa oleva taho on maksukyvytön, tuntematon
tai tavoittamattomissa. Kyse on näin ollen siitä, että TOVA-järjestelmillä katettaisiin
nykyistä laajemmin vahinkojen torjuntakustannuksia. Vaikka näitä toimia ("TOVA-
ennaltaehkäisytoimia") ei ole suoritettava yhtä välittömästi kuin mitä vahinkojen
torjunnalla yleensä tarkoitetaan, nämä toimet ovat välttämättömiä muutoin suu-
rella todennäköisyydellä aiheutuvien vahinkojen ehkäisemiseksi. Näissä tilanteissa
myöskään mahdollinen varsinaisen aiheuttajan sijasta toimista vastuussa oleva taho
ei kykene täyttämään velvollisuuksiaan maksukyvyttömyyden johdosta taikka siksi,
että tämä on tuntematon tai tavoittamattomissa.

TOVA-järjestelmillä katettavat kustannukset, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa

- a) Kustannukset YVL:ssä tarkoitettujen ympäristövahinkojen korvaamisesta
- Henkilö-, esine- ja taloudelliset vahingot sekä eräät muut vahingot (YVL 5§)

Kustannukset YVL:ssä tarkoitettujen ympäristövahinkojen torjunnasta
ja ennallistamisesta

- Yksityisille ja viranomaisille YVL 6 §:n mukaisesti

Nyk.YVV

- b) Kustannukset ("TOVA-ennaltaehkäisykustannukset") välittömiä torjunta-
toimenpiteitä laajemmista toimista, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella
harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta
- vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan
vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy) taikka
 - vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai
turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi

Ei olemassa
olevaa TOVA-
järjestelmää

Esim. vaarallisten jätteiden ja kemikaalien jätehuollon ja jälkihoidon järjestäminen,
ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusriskien poistamiseen liittyvät ns. operatiiviset
kustannukset (esim. sähköön tai lämmön toimittaminen tai vartiointin
järjestäminen kiinteistölle)

Maksukyvyttömyystilanteissa ympäristövelvoitteiden hoitamista turvaavat vakuudet saattavat yksittäistapauksessa kattaa osan em. torjunta- tai ennaltaehkäisykustannuksista, mutta vakuuksien merkitys rajoittuu toimintaa koskeneessa luvassa ennakoitavissa olleisiin ja etukäteen määriteltyjen toimenpiteiden kustantamiseen. Esimerkiksi ennakoimattomissa ja äkillisissä vahinko- tai vaaratilanteissa vakuuksien merkitys torjunta- ja ennaltaehkäisytoimien kannalta on rajallinen. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei myöskään ole vakuusvaatimusta esimerkiksi kemikaaliturvallisuu-teen liittyvien velvoitteiden turvaamiseksi. Kemikaaliturvallisuu-teen liittyvät kustannukset olivat merkittäviä esimerkiksi aiemmin mainitun teollisuuskuituja tuottaneen yrityksen konkurssin yhteydessä, kun käyttämättä jäänyt räjähdysherkkä rikkihiilivarasto hävitettiin valtion varoin.

A) Ympäristövahinkojen sekä ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaaminen

Työryhmän työssä *ympäristövahingolla* tarkoitetaan YVL:ssä tarkoitettuja vahinkoja, joita koskevasta toissijaisesta vastuusta säädetään siis YVVL:ssä. YVL:n nojalla ympäristövahingona korvataan tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta johtuva vahinko, joka on ympäristössä aiheutunut 1) veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta; 2) melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai hajusta; taikka 3) muusta vastaavasta häiriöstä (YVL 1 §). Vastuu on ankaraa eli tuottamuksesta riippumatonta.

YVL:n 5 §:n mukaan ympäristövahingona korvataan **henkilö- ja esinevahingot** vahingonkorvauslain (VahKL, 412/1974) 5 luvun säännösten mukaisesti. Sellaisesta **taloudellisesta vahingosta**, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, on suoritettava korvaus, jos vahinko ei ole vähäinen. Rikoksella aiheutettu vahinko on kuitenkin aina korvattava. Lisäksi **eräät muut vahingot**, joita ei voida luokitella henkilö-, esine- tai taloudelliseksi vahingoksi VahKorVL:n tarkoittamalla tavalla, voivat olla korvattavia YVL:n nojalla.³ YVL 4 §:ssä tarkoitettu sietämisvelvollisuus rajoittaa laissa tarkoitettua korvausvastuuta tietyissä tilanteissa.

Työryhmän työssä **ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamistoimilla ja niitä koskevien kustannusten** korvaamisella tarkoitetaan puolestaan YVL 6 §:ssä tarkoitettuja toimia ja kustannuksia. YVL:n nojalla korvataan ensinnäkin kustannukset niistä tarpeellisista toimenpiteistä, joihin joku on ryhtynyt itseään koskevan vahingon uhan torjumiseksi tai vahingoittuneen ympäristön palauttamiseksi ennalleen (YVL 6.1 §, 1 k.).

Toissijaisen vastuun näkökulmasta on YVVL:n lisäksi otettava huomioon myös vakuutussopimuslain (VakSopL, 543/1994)⁴ 32 §:n mukainen pelastamisvelvollisuus, jonka mukaan vakuutustapahtuman sattuessa tai välittömästi uhatessa vakuutetun tulee muun muassa kykyjensä mukaan huolehtia vahingon torjumisesta tai rajoittamisesta uhalla, että velvollisuuden laiminlyönnin seurauksena vakuutuskorvausta alennetaan tai se evätään. Vakuutuksenantaja on velvollinen korvaamaan pelastamisvelvollisuuden täyttämisestä aiheutuneet kohtuulliset kustannukset, vaikka vakuutusmäärä siten ylittäisiinkin (vakuutussopimuslaki 61 §). Pelastamiskustannusten korvaamista vakuutustapahtuman sattuessa tai välittömästi uhatessa kuvataan esim. ympäristövaakuutuslautakunnan päätöksessä YVL 1/2010.

³ Häiriö voi ilmetä esimerkiksi meluna, tärinästä tai valona, joka lakkaa ennen kuin korvausvaatimus tulee vireille. Häiriöstä ei välttämättä aiheudu vahingonkärsijälle torjuntakuluja tai muita taloudellisia menetyksiä. YVL:a koskeneessa hallituksen esityksessä kuvataan, että tilanne muistuttaa kivun ja säryn korvaamista, jolle ei ole löydettyjä muuta arviointiperustetta kuin harkinnanvarainen kohtuus (YVL 5 §, HE 165/1992).

⁴ Vakuutussopimuslain soveltamisesta ympäristövahinkovakuutukseen ks. VakSopL 1.2 §.

Lisäksi YVL 6 §:n mukaan korvataan myös viranomaisille aiheutuneita torjunta- ja ennallistamiskustannuksia, jos ne ovat kohtuullisia häiriöön tai sen uhkaan ja toimenpiteellä saatuun hyötyyn nähden (YVL 6.1 §, 2 k.). Lakia koskeneessa hallituksen esityksessä tarkennettiin, että tällöin ei välttämättä edellytettäisi kehenkään yksityiseen kohdistunutta ympäristövahinkoa tai sellaisen uhkaa, vaan kysymys voisi olla myös yleistä etua loukkaavasta häiriöstä, kuten pohjaveden pilaantumisesta aiheuttajan omalla alueella. Korvausvastuuta rajoittaa vaatimus kustannusten kohtuullisuudesta häiriöön ja torjunta- tai ennallistamistoimenpiteellä saatuun hyötyyn nähden. Esityksessä myös todetaan, että valtion tai kunnan tehtäväksi on eri säännöksissä asetettu ympäristön pilaantumisen torjunta tai turmeltuneen ympäristön ennallistaminen (HE 165/1992).

Myös YVL 6.1 §:n 1–2 kohdissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin liittyvät välttämättömät selvityskustannukset korvataan YVL 6.1 §:n 3 kohdan mukaisesti. Pykälässä tarkoitettuina korvattavina kustannuksina ei pidetä kustannuksia niistä toimenpiteistä, joiden suorittamiseen aiheuttaja on velvoitettu uhkasakkolain mukaisen teettämisen uhalla (YVL 6.2 §). Muussa tapauksessa kahden päätöksenteko- ja perimisjärjestelmän on katsottu sekoittautuvan aiheettomasti (HE 165/1992).

B) TOVA-ennaltaehkäisykustannusten korvaaminen

Käytäntö on osoittanut, että toissijaisilla ympäristövastuujärjestelmillä tulisi varautua edellä kuvattujen YVL:n nojalla korvattavien vahinkojen ja kustannusten lisäksi myös TOVA-ennaltaehkäisykustannuksiin. "TOVA-ennaltaehkäisykustannukset" on yksi työryhmän käyttämistä työkäsitteistä, jolla työryhmä tarkoittaa välittömiä torjuntatoimenpiteitä laajempia toimia ("TOVA-ennaltaehkäisytoimia"), jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta

- vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy) taikka
- vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuden kohdistuvan vaaran poistamiseksi.

Kyse voi olla esim. vaarallisten jätteiden tai vaarallisten kemikaalien jätehuollon ja jälkihoidon järjestämisestä taikka vahingon vaaraa ehkäisevistä ns. operatiivisista kustannuksista, jotka aiheutuvat esimerkiksi sähkön tai lämmön toimittamisesta kiinteistölle, tarkastusten suorittamisesta tai alueen vartioinnista.

Välittömiä torjuntatoimenpiteitä laajemmat toimet...

Toimivalta välittömien ympäristövahinkojen torjuntatoimenpiteiden suorittamiseksi on esim. pelastusviranomaisilla pelastuslain (379/2011) nojalla. Pelastuslaissa täsmennetään, mitä toimenpiteitä pelastustoimintaan kuuluu ja kuinka laajalle ne ulottuvat. Työryhmän tarkoittamat TOVA-ennaltaehkäisytoimet ovat näitä torjuntatoimia laajempia viranomaisten toimivaltaan kuuluvia toimia. TOVA-ennaltaehkäisytoimia vaativissa tilanteissa kyse ei ole, ainakaan vielä, välittömästä ympäristövahingon vaarasta YVL 6 §:n tarkoittamalla tavalla. Toimenpiteitä ei siis korvata YVL:n tarkoittamina ympäristövahingon torjuntatoimina, eikä kustannuksista ole mahdollista saada korvausta myöskään nykyisen YVVL:n nojalla.

Mietinnössä työryhmän tarkoittamien TOVA-ennaltaehkäisytoimien sisältö täsmennetään määritelmään sisällytettyjen muiden kriteerien kautta. TOVA-järjestelmän uudistamiseen tähtäävän työn myöhemmässä vaiheessa (jatkovalmistelussa) TOVA-ennaltaehkäisytoimet voisivat olla täsmennettävissä viittaamalla mahdollisiin uusiin säännöksiin viranomaisten toimivallasta suorittaa näitä toimia (ks. toimivaltakysymyksestä tarkemmin luku 4.2).

...jotka ovat välttämättömiä...

Työryhmän tarkoittamat TOVA-ennaltaehkäisytoimet ovat *välttämättömiä* vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseksi) taikka vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi. Tilanteesta ympäristölle, terveydelle ja omaisuudelle aiheutuneen vaaran johdosta toimenpiteitä vaaran poistamiseksi on suoritettava mahdollisimman pian, vaikka kyse ei vielä ole esimerkiksi YVL:n ympäristövahingon määritelmän täyttävän vahingonuhan torjunnasta. Edellytys siitä, että TOVA-ennaltaehkäisytoimet ovat välttämättömiä, rajaa määritelmän ulkopuolelle esim. laajemmat konkurssipesään kuuluvan kiinteistön siivous- ja puhdistamistoimet, joilla ei ole merkitystä ihmisten terveyden tai turvallisuuden kannalta.

...tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena...

Työryhmä on rajannut TOVA-ennaltaehkäisytoimet niihin, jotka koskevat tietyllä alueella harjoitetun toiminnan vaikutuksia. Tämä rajaa esim. kuljetuksissa aiheutuvat riskitilanteet TOVA-ennaltaehkäisytoimien määritelmän ulkopuolelle. Toisaalta määritelmä kattaa esim. vaarallisten kemikaalien ja jätteen varastoinnin tai muun säilyttämisen alueella. Vertailukohta sille, mitä toiminnan aluesidonnaisuudella tarkoitetaan, on YVL 1 §:n ympäristövahingon määritelmään sisällytetty vaatimus tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta. Lain perusteluissa todetaan esim. se, että määritelmä kattaisi tästä huolimatta myös kertaluonteiset vahingot. Esimerkiksi teollisuuslaitoksen toiminnasta aiheutuvat yksittäisetkin päästöt kuuluvat lain soveltamisalan piiriin (HE 165/1992).

...vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseksi)...

TOVA-ennaltaehkäisytoimien tarkentamisella koskemaan vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamista työryhmä on tarkoittanut sitä, että kyse on YVL 6 §:ssa tarkoitettuja ympäristövahinkojen torjuntatoimia laajemmista torjuntatoimista eli YVL 1 §:ssä tarkoitettujen ympäristövahinkojen ennaltaehkäisytoimista. Ympäristövahingon ennaltaehkäisytilanteissa vahingon uhan pitäisi olla siinä määrin konkreettinen, että näköpiirissä olevalla aikajänteellä seuraisi YVL:ssä tarkoitettu ympäristövahinko, jollei ennaltaehkäisytoimia suoritetaisi. Ympäristövahinkojen ennaltaehkäisyä voisi olla esim. säiliössä olevien vaarallisten kemikaalien poiskuljettaminen, vaikka välitöntä uhkaa niiden pääsemisestä ympäristöön ja tästä seuraavasta vahingosta ei olisi.

Esimerkiksi korvauspäätöksessä 20.12.2013 YV 2013-I-4 Ympäristövakuutuskeskus katsoi, että kaasuvuodosta seuraavat kahden kuukauden sähkön ja lämmön toimitamiseen liittyvät kustannukset olivat YVL 6 §:n mukaisia vahingontorjuntaan liittyviä kustannuksia. Korvausvaatimus hylättiin muilta osin, koska viimeistään kahdessa kuukaudessa em. vuodosta välittömän ympäristövahingon uhan YVL 6 §:n merkityksessä katsottiin väistyneen olosuhteiden vakiinnuttua kiinteistöllä kontrolloitaviksi ja ennakoitaviksi. Kiinteistöllä oli kuitenkin edelleen tämän jälkeen merkittäviä määriä erittäin vaarallisia kemikaaleja ja jätteitä epäasiallisesti varastoituna, mikä aiheutti vakavan ympäristövahingon vaaran. Kiinteistölle oli toimitettava jatkuvasti sähköä ja lämpöä jäte- ja kemikaalivarastojen turvallisuuden takaamiseksi, minkä lisäksi alueella oli suoritettava toistuvia tarkastus- ja vartiointikäyntejä. Vaikka kyse ei enää ollut varsinaisesta vahingon torjunnasta YVL:n tarkoittamassa merkityksessä, vaarallisten jätteiden ja kemikaalien jätehuolto oli järjestettävä ja erilaiset tilanteeseen liittyvät alueen turvallisuuden takaamiseksi vaadittavista operatiivisista toimista huolehdittava vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi. Nämä toimet, kuten myös esimerkiksi niiden suunnitteluun liittyvät välttämättömät tutkimukset ja selvitykset, ovat työryhmän tarkoittamia TOVA-ennaltaehkäisytoimia.

...vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi...

Vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamisella tarkoitetaan muun kuin ympäristön pilaantumisesta johtuvan vaaran eli esim. tulipalovaaran tai räjähdysvaaran poistamista (kemikaaliturvallisuustilanteet).

...silloin, kun toimenpiteistä ensisijaisesti vastuussa oleva taho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.

Toissijaisten vastuujärjestelmien tulisi kattaa TOVA-ennaltaehkäisytoimia vaativat tilanteet vain, jos vastuuta ei kyetä kohdistamaan myöskään muuhun kuin varsinaiseen aiheuttajaan aiheuttajan vastuuta täydentävästi esimerkiksi YSL:n tai jätelain (JL, 646/2011) nojalla. Esimerkiksi pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta vastaa tietyn edellytyksin alueen haltija, jos aiheuttajaa ei saada selville tai tavoiteta taikka saada täyttämään puhdistamisvelvollisuuttaan. Viimesijassa kunta vastaa pilaantuneen maaperän puhdistamisesta (YSL 133 §). Jätelain mukaan jätehuollon järjestämisestä vastaa puolestaan kiinteistön haltija, jos jätteen haltija ei huolehdi velvollisuudestaan tai tätä ei tavoiteta ja jos kiinteistön haltija on sallinut jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllä tai jätteen tuomisen kiinteistölle (JL 28 §). Jätehuollon järjestämisvastuun osalta on lisäksi otettava huomioon oikeuskäytännössä tehty linjaus siitä, että konkurssipesä vastaa jätteen haltijana (JL 6.1 §, 5 k.) myös velallisen toiminnassa syntyneiden jätteiden jätehuollosta, vaikka nämä jätteet ovat syntyneet ennen konkurssin alkamista (KHO:2003:51).⁵ KemTurvL:n mukaan kemikaaliturvallisuudesta vastaa toiminnanharjoittaja, joksi katsotaan myös sellainen taho, joka pitää hallussaan vaarallista kemikaalia (6 § 20 k). Tämä taho ei välttämättä ole sama kuin se, jonka toiminnasta on johtunut tarve vahinkoja ennaltaehkäiseville toimille.

⁵ Tulkinta on tuotu esiin myös konkurssiasiain neuvottelukunnan konkurssipesän haltuunottoa koskevassa suosituksessa (Konkurssiasiain neuvottelukunnan suositus 1, konkurssipesän haltuunotto 1/2004, päivitetty 16.6.2009, s. 12–13). Jätelain uudistamisen yhteydessä vuonna 2010 arvioitiin tarvetta rajata konkurssipesän jätehuoltovastuuta eräissä tilanteissa, koska vastuun katsottiin voivan joissakin konkurssitapauksissa johtaa velkojen epätasa-arvoiseen kohteluun. Konkurssipesän vastuuta rajaavan säännöksen ottamista lakiin harvojen yksittäistapausten johdosta ei kuitenkaan pidetty perusteltuna (HE 199/2010).

Esimerkiksi edellä mainitussa teollisuuskemikaalijätteiden käsittelyä harjoittaneen yrityksen konkurssissa toiminnanharjoittaja asetettiin konkurssiin ja konkurssi raukesi varojen puutteeseen. Tämän jälkeen kiinteistönhaltijaa kehoitettiin huolehtimaan jätehuollon järjestämisestä. Myös kiinteistönhaltija asetettiin konkurssiin, joka olisi rauennut varojen puutteeseen, ellei konkurssipesää olisi asetettu julkisselvitykseen. Koska sekä toiminnanharjoittajan että kiinteistönhaltijan konkurssipesät osoittautuivat varattomiksi, ei vastuuta jätehuollon järjestämisestä kyetty tehokkaasti kohdentamaan myöskään itse konkurssipesiin. Jätehuollon järjestämisvastuuta ei kyetty kohdentamaan tämän jälkeen, joten vaadittavat toimenpiteet rahoitettiin pääosin valtion varoista lisätalousarviomenettelyn kautta.

2.2

Arvio toissijaisten vastuujärjestelmien piiriin kuuluvien laitosten ja tapausten määrästä sekä kustannuksista

Työryhmä on pyrkinyt arvioimaan toissijaisten vastuujärjestelmien piiriin kuuluvien tapausten määrää ja niistä aiheutuvia kustannuksia useaan eri lähteeseen perustuen. Tämä arviointi on toiminut lähtökohtana harkittaessa, miten järjestelmät olisi perusteltua mitoittaa eli minkä mittaluokan kustannuksiin niillä tulisi varautua. Viimeisen viiden vuoden aikana on ilmennyt kolme tapausta, joissa toiminnanharjoittajan konkurssin myötä valtio on varsinaisen vastuutahon puuttuessa joutunut kantamaan taloudellisen vastuun ympäristö- tai kemikaaliturvallisuuden turvaamisesta. Tapauksista on aiheutunut kustannuksia yhteensä noin 7 miljoonaa euroa (n. 300 000 e – 4,6 milj. e / tapaus). Merkittävä osa kustannuksista on ollut työryhmän tarkoittamia TOVA-ennaltaehkäisykustannuksia. Kokonaiskuva varsinaisten äkillisten kemikaali- ja ympäristövahinkojen lukumäärästä ja merkityksestä sekä siitä, mikä osuus näistä tulee toissijaisten vastuujärjestelmien piiriin, on mahdollista muodostaa erilaisten olemassa olevien selvitysten perusteella. Työryhmä on lisäksi käynyt läpi tietoja maksukyvyttömyyden tai muun syyn johdosta laiminlyödyistä jätehuoltovelvoitteista, ja arvioinut ympäristölupavelvollisten toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyysriskiä riskiluokitusanalyysin avulla.

Suomessa ympäristöluvanvaraista eli ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa harjoittaa ympäristönsuojelun tietojärjestelmän (VAHTI) tietojen perusteella noin 6700 toimijaa. Nämä toimijat ovat velvollisia ottamaan YVVL:iin perustuvan ympäristövahinkovakuutuksen. VAHTI-järjestelmän ulkopuolisten eli kuntien myöntämien ympäristölupien varassa toimintaa harjoittaa noin 14 000 toimijaa.⁶ Tukesin valvonnassa olevia kemikaaliturvallisuuslaitoksia, jotka ovat myös YVVL:ssa tarkoitettuja vakuuttamisvelvollisia, on yhteensä noin 700 kpl. Lähtökohtaisesti kaikilla tai lähes kaikilla niillä on myös toimintaa varten myönnetty ympäristölupa.

⁶ Ks. selvitys kuntien ympäristöluvanvaraisista ja rekisteröitävistä toiminnoista. Antti Salminen, SYKEra 14/2014 (https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/45239/SYKEra_14_2014.pdf?sequence=1, 12.8.2014). Uudessa YSL:ssa (527/2014) ympäristönsuojelun tietojärjestelmää koskevaa sääntelyä on täsmennetty verrattuna vanhaan YSL:iin (86/2000). Täsmennetyn sääntelyn tavoitteena on saada kuntien myöntämät ympäristölupapäätökset osaksi tietojärjestelmää. Tämä mahdollistaisi esimerkiksi sen, että tietojärjestelmän tietojen perusteella saataisiin tarvittaessa kokonaiskuva sekä valtion että kuntien luvittamista toiminnoista.

Tiedot ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa harjoittavista toimijoista kerätään ympäristönsuojelun tietojärjestelmään (VAHTI), josta ei kuitenkaan ole saatavissa suoraan hyödynnettävissä olevaa tietoa ympäristövahingoista tai kustannuksista, joita syntyy muista ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemisen kannalta välttämättömistä toimista. VAHTI:in ei myöskään kerätä toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämisen kannalta tärkeää tietoa esimerkiksi toiminnan lopettamisen syistä (kuinka suuri osa liittyy maksukyvttömyyteen), toiminnan lopettamismääräysten toimeenpanosta, näiden määräysten valvonnasta tai realisoituista vakuuksista. Tietoa siitä, mitä ympäristöriskejä alueelle jää, ei kerätä. Tiedot esim. häiriötilanteista on sisällytetty tarkastuspöytäkirjoihin (tms.) muodossa, josta ei kyetä keräämään tilastoitavissa olevaa tietoa suoraan järjestelmätasolta. Erilaiset päästötiedot esimerkiksi ilmaan tai veteen on saatavissa, mutta näissä tapauksissa aiheuttaja pääsääntöisesti tunnetaan.

Ympäristövahinkoselvitykset

Selvityksiä äkillisten kemikaali- ja ympäristövahinkojen lukumäärästä ja merkityksestä on tehty ympäristöministeriön toimesta 6–7 vuoden väliajoin. Loppuvuodesta 2013 valmistuneen ympäristövahinkojen lukumäärää, vahinkojen seuranta ja merkitystä koskeneen selvityksen ”Ympäristövahingot Suomessa vuosina 2006–2012” (SYKEra 35/2013)⁷ yhtenä tavoitteena oli tuottaa tietoa myös isännättömistä vahingoista. Isännättömällä vahingolla selvityksessä tarkoitettiin vahinkoa, joka on aiheutunut tuntemattomasta syystä tai joka on aiheutettu tarkoituksellisesti rikoksen tai ilkeiden yhteydessä. Selvityksessä tarkasteltiin vuosilta 2006–2012 yhteensä noin 900 päästöjen ja niiden vaikutusten perusteella huomattavinta ympäristövahinkoa noin 20 000 öljy- ja kemikaalivahingon kokonaismäärästä. Tarkastelun ulkopuolelle rajattiin ne tapaukset, joissa ympäristön pilaantumista ei ollut tapahtunut ja joissa päästö oli ollut vähäinen.

Selvityksestä ilmenee, että noin 90 % ilmenneistä ympäristövahingoista oli öljyvahinkoja ja loput 10 % lähinnä teollisuuskemikaalien käytössä syntyneitä. Onnettomuuksia tapahtui varsinkin liikenteessä, kuljetustoiminnassa sekä jätevedenpuhdistamoilla, ja syynä niihin olivat erityisesti tekniset viat ja inhimilliset erehdykset. Öljyn aiheuttamia isännättömiä vahinkoja tapahtui vuosittain 15–25 kappaletta. Muiden kemikaalien aiheuttamia isännättömiä vahinkoja tapahtui vain kaksi. Tämä vastaa aiempien selvitysten tuloksia vuosilta 1989–2005. Molemmat tapaukset olivat pienehköjä ilkeävaltatapauksia, joissa jätettä oli toimitettu toisen alueelle luvatta.

Isännättömien ympäristöonnettomuuksien määrän arviointi oli osa myös Suomen ympäristökeskuksen pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän kehittämistä koskevaa selvitystä (SYKEra 21/2011). YVVL:n valmistelun yhteydessä esitetty arvio siitä, kuinka monta vakuutustapahtumaa vuositasolla tapahtuisi (5–6 vahinkoa vuodessa), on osoittautunut ylimitoitetuksi. Eri selvitysten perusteella näitä tapahtuu varsin vähän, ja Ympäristövakuutuskeskukselle on vakuutusjärjestelmän koko olemassa olon aikana tehty yhteensä vain kuusi vahinkoilmoitusta. Kaikissa näissä vahingon aiheuttajina ovat olleet liikevaihdoltaan korkeintaan 3 milj. euron yritykset. Vaikka otos on pieni, tukee tämä yleistä käsitystä siitä, että toissijaisilla vastuujärjestelmillä katettavien vahinkojen aiheuttajina ovat tyypillisesti olleet pienet yritykset. Esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslaitosten näkökulmasta erityisen riskiryhmän muodostavat pääsääntöisesti pienet pintakäsittelylaitokset, joiden toiminta on suhdanneherkkää ja joiden käyttämien kemikaalien ja toiminnassa syntyvien jätteiden käsittelykustannukset ovat korkeat.

⁷ Saatavissa osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/41754>, (1.9.2014).

Jätehuoltovelvoitteiden laiminlyönti

Maksukyvyttömyyden tai muun syyn johdosta laiminlyödyistä jätehuoltovelvoitteista ei ole saatavilla tietoa edellä mainituista selvityksistä, ellei jätteistä ole ehtinyt aiheutua välitöntä vaaraa. Pieniä jätehuollon laiminlyöntejä tapahtuu yleisesti ottaen runsaasti. YSL:iin perustuvan vakuusjärjestelmän toimivuuden arvioinnin yhteydessä (ympäristöministeriön ELY-keskuksille suunnattu kysely / syksy 2013) kysyttiin viimeisen viiden vuoden aikana toteutuneista jätevakuuden realisointitilanteista, jotka osaltaan tuottavat tietoa merkittävämmistä laiminlyöntitilanteista. Näitä oli ilmennyt vain muutamia. Vuonna 2007 realisoitiin 5000 euron vakuus. Lisäksi raportoitiin kolme tapausta, joissa konkurssipesä hoiti jätehuollon eikä vakuutta tarvittu. Viime vuosilta raportoitiin myös muutama tapaus (turkistarha, rehusekoittamo, nahkatehdas), joissa toiminnalla ei ollut vakuutta ja joissa jätteitä tai pilaantumista jäi hoitamatta. Vakuussäännösten toimeenpano on kuitenkin edelleen kesken. Osalla toiminnanharjoittajista on vielä ympäristölupa, jonka yhteydessä ei ole asetettu vakuutta lainkaan tai se on alimitoitettu. Esimerkiksi autopurkamioilla on vain muutaman tuhannen euron vakuuksia, vaikka vastuut voivat olla moninkertaisia. Tämä ongelma poistunee, kun luvat tulevat uusittaviksi. Kaivosvakuuksien realisointitapauksista ei puolestaan vielä ole kokemuksia.

Ympäristölupavelvollisten toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyysriski

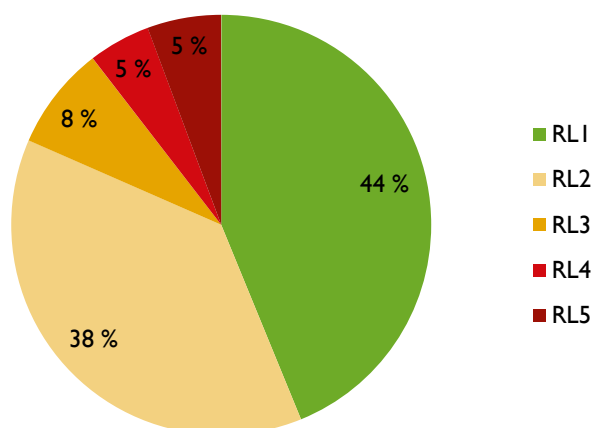
Ympäristölupavelvollisten toiminnanharjoittajien maksukyvyttömyysriskin arvioinnissa on hyödynnetty Asiakastiedolta toukokuussa 2014 hankittua valtion myöntämien ympäristölupien nojalla toimintaa harjoittavat toiminnanharjoittajat kattavaa riskiluokitusanalyysia eli Asiakastieto Oy:n ”Riskimittari”-tuotetta.

Analyyysi perustuu Asiakastieto Oy:n ”Riskimittariin”, joka on tosiaikainen luottoluokitus sen arvioimiseksi, mikä todennäköisyys yrityksellä on joutua maksuvaikeuksiin. Riski ennustetaan yli 80 %:n tarkkuudella Riskimittarin asteikolla 1–5 (pieni luokka = alhainen riski). Palvelu kattaa kaikki kaupparekisteriin rekisteröidyt, toimivat yritykset. Luokitus tuotetaan kyselyhetkellä. Esimerkiksi yrityksestä, josta on saatavilla tuoreet tilinpäätöstiedot huomioidaan mm. seuraavia yksittäisiä tekijöitä: omavaraisuusaste, liikevaihdon kehitys, maksuvalmius, sijoitetun pääoman tuotto prosentti, toimiala, ikä, luottotietomerkinnät (niiden tuoreus, summien suuruus, kappalemäärä), muu maksetapa, ym.⁸

Asiakastieto Oy:n Riskimittari-tuotteen pohjalta tehdyssä tarkastelussa (oy/ky/ay –muodossa valtion myöntämän ympäristölupan varassa toimintaa harjoittavista yrityksistä (poislukien eläinsuojat ja kalankasvattamot)) eli noin 1100 yrityksestä 5 % (55 yritystä) kuuluu erittäin suuren riskin ja 5 % (55 yritystä) suuren riskin omaavaan luokkaan. Näiden erittäin suuren tai suuren riskin omaavaan luokkaan (luokka 5 ja 4) kuuluvien yritysten liikevaihdon keskiarvo on vajaat 7 milj. euroa ja mediaani alle 1 milj. euroa. Riskiryhmässä olevista yrityksistä kymmenen suurimman yrityksen liikevaihdon keskiarvo on 52 milj. euroa ja 25 suurimman yrityksen keskiarvo 26 milj. euroa. Luokan 5 osalta konkurssin todennäköisyys 12 kk:n aikana on 12,4 % (6-7 yritystä), riskiluokassa 4 tämä todennäköisyys on 2,8 % (1-2 yritystä).

⁸ Suomen Asiakastieto Oy, vastaus kyselyyn 23.5.2014.

Luvallisten suhteelliset osuudet riskiluokittain



Yhteenveto tämänhetkisestä tilanteesta

Toissijaisten vastuujärjestelmien piiriin tulevien tapausten kokonaismäärän ja niistä seuraavien kustannusten arvioiminen on osoittautunut haastavaksi. Tilastoitua tai muuten yhtenäistä ja kattavaa tietoa näistä tilanteista tai niiden kustannuksista ei ole, kuten ei myöskään nykyisten toissijaisten vastuujärjestelmien ulkopuolelle jäävistä varsinaisia vahinkotilanteita edeltävistä TOVA-ennaltaehkäisytoimia edellyttävistä tilanteista tai niistä aiheutuvista kustannuksista. Vastuujärjestelmien arviointi on tehtävä erikseen vakuuksilla ja muilla keinoilla katettavien tilanteiden suhteen, mutta valvonnan toimivuudella ja tehokkuudella on merkittävä rooli kaikkien järjestelmän piiriin ajautuvien tilanteiden kannalta.

Vaikka toissijaisten vastuujärjestelmien piiriin tulevien tapausten määrää ja niistä aiheutuvien kustannusten suuruutta on vaikea arvioida ja ennakoida, eri selvitysten ja käytännössä ilmenneiden tapausten kautta voidaan asiasta vetää järjestelmien kehittämistyön kannalta merkityksellisiä yleisiä johtopäätöksiä. Ensinnäkin voidaan todeta, että **tilastollisesti varsinaisia vähäistä suurempia ympäristövahinkoja ja niihin liittyviä torjuntatarpeita aiheutuu hyvin vähän suhteessa ympäristön pilaantumisen vaaraa tai vaarallisten kemikaalien käsittelyä harjoittavien toiminnanharjoittajien määriin.** Kiristynyt taloudellinen tilanne ja viimeaikaiset kokemukset toisaalta indikoivat, että **tarve nykyistä kattavammalle ja sujuvasti toimivalle TOVA-järjestelmälle on olemassa.** Viimeaikaisten tapausten (3 kpl) synnyttämät kustannukset ovat olleet suuruudeltaan noin 300 000 e – 4,6 milj. e / tapaus. Osa näistä kustannuksista on ollut varsinaisia ympäristövahinkoihin ja niiden torjuntaan liittyviä. Merkittävä osa kustannuksista on kuitenkin liittynyt ns. TOVA-ennaltaehkäisytoimiin eli välttämättömiin vahinkoja ennaltaehkäiseviin toimiin, joita koskevia varsinaisia toissijaisia vastuujärjestelmiä ei ole olemassa.

Maksukyvyttömyys on yksi keskeinen TOVA-tilanteiden taustatekijä. Syksyllä 2013 toteutetussa ympäristöministeriön ELY-keskuksille suunnatussa jätevakuumien toimeenpanoa koskevasta kyselystä käy ilmi, että verrattuna viimeisen viiden vuoden aikana tapahtuneisiin vakuuden realisointitilanteisiin, tällä hetkellä tiedossa olevia konkurssiuhkia vaikuttaisi olevan paljon. ELY-keskukset raportoivat yhteensä neljästä vakuudella ainakin osin katetusta tilanteesta (joista yksi oli kaivos) sekä neljästä tilanteesta, joissa jätevakuumia ei ole, koska pääasiallinen toiminta ei ole jätteen käsittelyä. Myös em. Asiakastiedolta hankittu riskiluokitusanalyysi osoittaa, että konkurssiuhkia on tällä hetkellä myös muissa kuin pienten yritysten kokoluokassa.

Maksukyvyttömyys itsessään ei suoraan tarkoita ympäristövelvoitteiden täyttämättä jättämistä. Esim. konkurssipesän velkojien edun mukaista voi olla se, että kiinteistöllä suoritetaan tiettyjä puhdistamistoimia. TOVA-tapausten taustalla voi taloudellisten vaikeuksien ohella olla myös tarkoituksellisia rikkomuksia tai laiminlyöntejä, joilla tavoitellaan taloudellista hyötyä. Tämänkaltaisten tilanteiden ilmenemistä ja niistä aiheutuvia kustannuksia ei kuitenkaan kyetä tarkasti arvioimaan. Sen sijaan TOVA-tapausten ilmenemiseen voidaan pyrkiä vaikuttamaan toimivilla valvonta- ja hallintokäytännöillä sekä tarvittaessa niiden tehostamisella. Toisinaan TOVA-tilanteiden taustalla voi myös olla onnettomuus tai muu ulkoinen, toiminnanharjoittajasta riippumaton tekijä, johon valvonnalla ei voida vaikuttaa yhtä tehokkaasti.

3 Nykytila

Ympäristö- ja kemikaaliturvallisuutta säännellään useilla säädöksillä, jotka liittyvät toiminnanharjoittajan lakisääteisiin velvollisuuksiin sekä ennako- ja jälkivalvontaan. Kyse on sääntelykokonaisuudesta, jonka avulla ehkäistään ennalta haitallisia vaikutuksia ja valvotaan toiminnan lainmukaisuutta. **Ennakovalvonnan** toteuttamisessa keskeisessä asemassa ovat eri säädösten mukaiset lupa-, ilmoitus- ym. menettelyt, kuten YSL:n ja vesilain mukaiset luvat, KemTurvL:n mukaiset luvat ja ilmoitukset sekä kaivoslain mukaiset luvat. Tavoitteena on varmistaa, että toiminnasta johtuvat haitalliset vaikutukset pysyvät siedettävällä ja hyväksyttävällä tasolla. Laissa määritellyn valvontaviranomaisen on erilaisin **jälkivalvonnallisin** keinoin puututtava mahdollisiin toiminnanharjoittajan toiminnassa tai toiminnan päättyessä ilmeneviin rikkomuksiin ja laiminlyönteihin. Lupamääräysten vastainen toiminta voidaan tarvittaessa keskeyttää tai kieltää.⁹ Tarvittaessa esim. kieltä tai määräystä voidaan tehostaa hallintopakolla (uhkasakko, keskeyttämisuhka tai teettämisuhka).

Toiminnanharjoittajalla itsellään on velvollisuus olla selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, riskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista (selvillääolo-velvollisuudesta ks. YSL 6 § ja KemTurvL 7 §). Velvollisuudesta ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista säädetään YSL 7 §:ssä. KemTurvL:n huolehtimisvelvollisuutta koskevan KemTurvL 9.2 §:n mukaan taas jos vaarallisen kemikaalin tai räjähteen huolimaton tai varomaton käsittely aiheuttaa rakenteiden tai ympäristön saastumista, toiminnanharjoittajan tai saastumisen muun aiheuttajan tulee huolehtia rakenteiden ja ympäristön puhdistamisesta sellaiseen kuntoon, ettei niistä enää aiheudu vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Jätteisiin liittyvästä selvillääolo-velvollisuudesta ja siihen kytkeytyvästä tiedonantovelvollisuudesta säädetään erikseen jätelain 12 §:ssä,¹⁰ ja jätteestä ja jätehuollosta aiheutuvan vaaran ja haitan ehkäisemisestä jätelain 13 §:ssä.

Toiminnanharjoittajan julkisoikeudellinen vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta täsmentyy esimerkiksi pilaantuneen maaperän ja pohjaveden osalta YSL 14 luvun kautta. Mahdollisesta ympäristövahinkojen vahingonkorvausoikeudellisesta korvaamisesta säädetään pääosin YVL:ssä. Korvausvelvollinen on se, jonka harjoittamasta toiminnasta ympäristövahinko johtuu tai joka on rinnastettavissa toiminnan harjoittajaan sekä luovutuksensaaja, joka tiesi tai jonka olisi pitänyt tietää laissa tarkoitettusta vahingosta tai häiriöstä taikka sen uhasta (YVL 7 §). Ympäristöva-

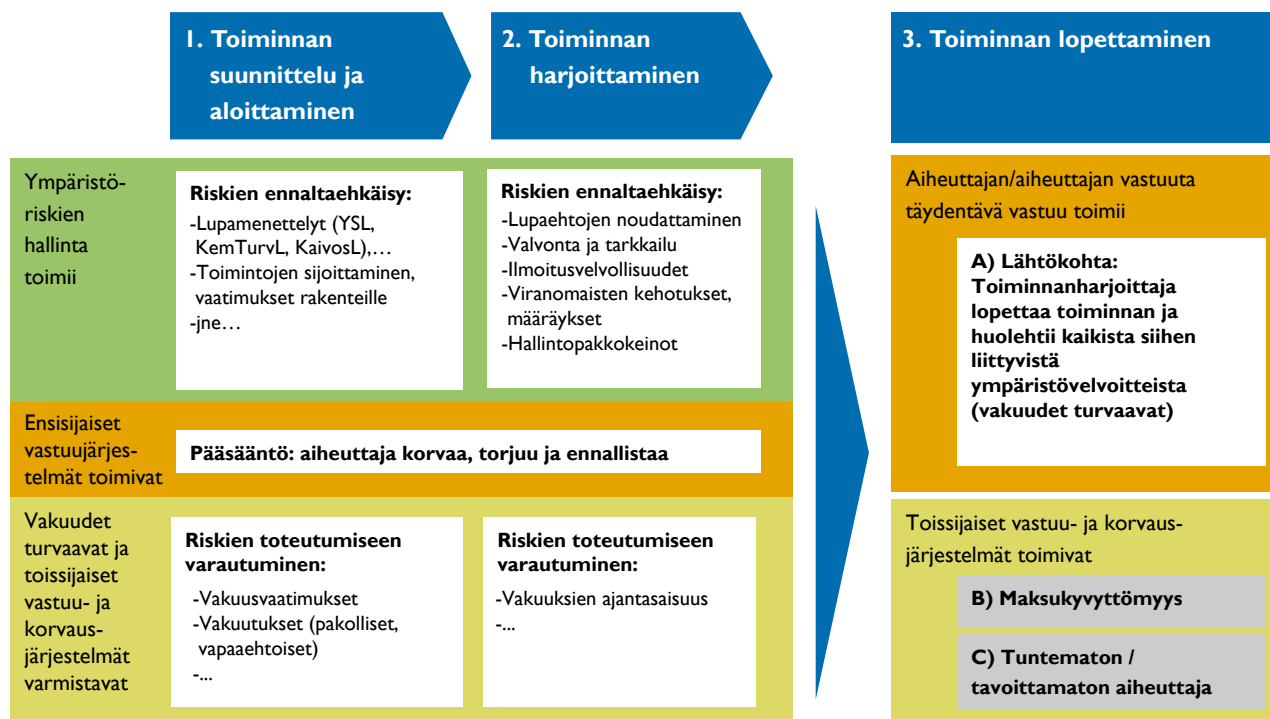
⁹ Ks. esim. YSL 175 § (rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen) ja YSL 181 § (toiminnan keskeyttäminen) sekä KemTurvL 109 § (tuotantolaitoksen toiminnan rajoittaminen).

¹⁰ *Tuotannon harjoittajan ja tuotteen valmistajan tai maahantuojan* on oltava selvillä tuotannossaan tai tuotteen syntymisestä jätteestä, sen ympäristö- ja terveysvaikutuksista ja jätehuollosta sekä mahdollisuuksista kehittää tuotantoaan tai tuotettaan siten, että jätteen määrä ja haitallisuus vähenevät. *Jätteen haltijan* on oltava selvillä jätteen alkuperästä, määrästä, lajista, laadusta ja muista jätehuollon järjestämiselle merkityksellisistä jätteen ominaisuuksista sekä jätteen ja jätehuollon ympäristö- ja terveysvaikutuksista ja tarvittaessa annettava näitä koskevat tiedot muille jätehuollon toimijoille (JL 12 §). Jätteen haltija on se, joka pääsääntöisesti vastaa jätehuollon järjestämisestä (JL 28 §).

hinkona korvataan henkilö-, esine- ja taloudelliset vahingot sekä eräät muut vahingot (YVL 5 §). YVL 6 §:n nojalla korvataan tietyt ympäristövahingon torjunta- ja ennal-
listamiskustannukset. Jos vaarallisista kemikaaleista johtuva yksityisoikeudellinen
vahinko ei täytä YVL:n ympäristövahinkomääritelmää, vahinko korvataan yleisten
vahingonkorvausoikeudellisten säännösten mukaisesti (ks. VahKorvL).

Toissijaisissa ympäristövastuutilanteissa korvausvelvollinen eli aiheuttaja on mak-
sukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Nykyisiä toissijaisia ympäristövastuu-
järjestelmiä ovat YVVL:iin perustuva pakollinen vakuutus, öljysuojarahasto ja valtion
budjettirahoitus. Näistä työryhmän työn kannalta keskeisin on ympäristövahinkova-
kuutus, jota esitellään luvussa 3.3. Öljysuojarahastoa ja valtion budjettirahoitusta ku-
vataan lyhyesti ja pääpiirteittäin luvuissa 3.4. ja 3.5. Osaltaan toissijaisen rahoituksen
tarpeeseen vaikuttavat ympäristövelvoitteiden ja toiminnan lopettamisvelvoitteiden
täyttämistä turvaavat YSL:iin ja kaivoslakiin perustuvat vakuudet. Näitä vakuuksia
tarkastellaan luvussa 3.6.

Nykytilan tarkastelu aloitetaan kuitenkin YSL:iin perustuvien toiminnan lopet-
tisvelvoitteiden sekä kemikaaliturvallisuuteen liittyvien toiminnan loppumiseen
kytkeytyvien velvollisuuksien ja vastuukysymysten kuvauksella (luvut 3.1 ja 3.2).
Toissijaisissa vastuutilanteissa on usein epäselvyyttä siitä, miten toiminnan lopet-
taminen järjestetään. Ympäristöluvanvaraisen toiminnan lopettamisvelvoitteet ovat
laaja kokonaisuus erilaisia toimia, joihin liittyviä vastuukysymyksiä on arvioitava
tapauskohtaisesti ja kunkin velvoitteen osalta erikseen silloin, kun toiminnanharjoit-
taja itse on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.



Kokonaiskuva ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusriskien hallinnassa sekä vastuujärjestelmien toi-
minnassa.

Ympäristönsuojelulakiin perustuvat toiminnan lopettamisvelvoitteet

Ympäristöluvan- tai ilmoituksenvaraisen toiminnan päätyttyä toimintaa harjoittanut vastaa edelleen lupamääräysten tai valtioneuvoston asetuksen mukaisesti tarvittavista toimista pilaantumisen ehkäisemiseksi, toiminnan vaikutusten selvittämisestä ja tarkkailusta (YSL 94.1 §). Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta (YSL 5.1 §, 8 k.).

Jos toiminnanharjoittajaa ei enää ole tai häntä ei tavoiteta ja lopetetun toiminnan ympäristövaikutusten valvomiseksi on tarpeen tarkkailla ympäristöä, tarkkailusta vastaa toiminta-alueen haltija (YSL 94.2 §). Toiminta-alueen haltija, tai kukaan muukaan, ei suoraan vastaa muista toiminnanharjoittajalle kuuluvista toiminnan lopettamisvelvoitteista. Mahdolliset vastuukysymykset ratkeavat eri perustein riippuen siitä, onko kyse esim. jätehuollon järjestämisestä, pilaantuneiden maa-alueiden kunnostamisesta taikka laajemmin toiminnan vaikutusten selvittämisestä. Ympäristölupa sisällytettävällä vakuusvaatimuksella voidaan ennakolta pyrkiä turvaamaan jätehuoltotoimien suorittaminen tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei kykene huolehtimaan sille kuuluvista velvollisuuksistaan. Vakuudella ei voida varautua muihin YSL:n mukaisten toiminnan lopettamisvelvoitteiden laiminlyönteihin.

Jos ympäristölupa ei sisällä riittäviä määräyksiä toiminnan lopettamisen varalta, lupaviranomaisen on annettava tätä tarkoittavat määräykset. Asian käsittelyssä menetellään, kuten ympäristölupahakemuksen täydentämisen yhteydessä (YSL 94.3 ja 96 §). Toiminnan asianmukainen ja turvallinen lopettaminen voi etenkin laajemmilla laitosalueilla edellyttää koko alueen kattavan lopettamissuunnitelman tekoa ja sen toimeenpanoa, kun toiminnan lopettaminen tulee ajankohtaiseksi. Konkurssitilanteissa puhevalta velallista koskevissa asioissa siirtyy konkurssipesälle, joka käytännössä voi puhevaltansa nojalla saattaa vireille hakemuksen toiminnan lopettamisvelvoitteita koskevien lupamääräysten täsmentämiseksi. Konkurssissa toiminnanharjoittajan omaisuus on velkojien määräysvallassa, ja tieto vaadittavista lopettamistoimista saattaa olla tärkeä velallisen omaisuuden asianmukaiseksi hoitamiseksi ja kiinteistön realisointiedellytysten turvaamiseksi. Jos konkurssipesä jatkaa toiminnanharjoittajan ympäristöluvanvaraista toimintaa, konkurssipesästä tulee YSL:ssä tarkoitettu toiminnanharjoittaja oikeuksineen ja velvollisuuksineen, ja se toiminnan päättyessä vastaa myös lain 94 §:ssä tarkoitetuista lopettamisvelvoitteista.

Lupaviranomainen voi valvontaviranomaisen aloitteesta peruuttaa ympäristöluvan YSL 93 §:ssä säädetyin edellytyksin eli esimerkiksi silloin, jos toiminnan jatkamisen edellytyksiä ei saada täytetyksi lupaa muuttamalla. Lupaviranomainen voi myös päättää, että lupa raukeaa, jos toiminta on esimerkiksi ollut keskeytyneenä yhtäjaksoisesti vähintään viisi vuotta tai toiminnanharjoittaja ilmoittaa, ettei toimintaa aloiteta tai että toiminta on lopetettu. Asian voi panna vireille lupaviranomainen omasta aloitteestaan, valvontaviranomainen, toiminnanharjoittaja, kunta tai haitankärsijä (YSL 88 §).

Kemikaaliturvallisuuteen liittyvät velvollisuudet ja vastuut toiminnan loppuessa

Suomessa vaarallisten kemikaalien teollinen käsittely ja varastointi voi olla laajamittaista tai vähäistä. Toiminnan laajuus määräytyy kemikaalien määrän ja vaarallisuuden perusteella. Laajamittaisia tuotantolaitoksia valvoo Tukes, jonka valvonnan piiriin kuuluu noin 700 laajamittaista kemikaali- ja räjähdelaistosta. Toiminta on luvanvaraista. Kemikaalien vähäistä käsittelyä ja varastointia valvoo puolestaan pelastusviranomaisen, jolle on tehtävä toiminnasta ilmoitus. Keskeisen säädösperustan muodostavat laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005, KemTurvL) ja sen nojalla annetut asetukset.

KemTurvL 133 §:ssä säädetään tuotantolaitoksen toiminnan lopettamisesta. Jos tuotantolaitoksen toiminta lopetetaan kokonaan tai tuotantolaitoksen jokin osa poistetaan käytöstä, toiminnanharjoittajan on huolehdittava siitä, että toiminnan lopettamisen jälkeen tuotantolaitoksen ja sen käytöstä poistettavan osan rakenteet ja alueet tarvittaessa puhdistetaan ja huolehditaan vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä niin, ettei niistä aiheudu henkilö-, ympäristö- eikä omaisuusvahinkoja (KemTurvL 133.1 §). Toiminnanharjoittajan on ilmoitettava asianomaiselle valvontaviranomaiselle tuotantolaitoksen toiminnan lopettamisesta tai toiminnan keskeyttämisestä vuotta pidemmäksi ajaksi (KemTurvL 133.2 §). Vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annetun asetuksen (855/2012) 42.1 §:n mukaan lopettamista koskevaan ilmoitukseen on liitettävä suunnitelma KemTurvL 133.1 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden suorittamiseksi. Jos teollinen käsittely tai varastointi keskeytetään vuotta pidemmäksi ajaksi, toiminnanharjoittajan on liitettävä keskeytystä koskevaan ilmoitukseen tiedot siitä, miten toiminnanharjoittaja varmistaa, että keskeyttäminen ja myöhemmin tapahtuva toiminnan uudelleen käynnistäminen tapahtuvat turvallisesti (asetus 855/2012, 42.2 §).

Toiminnan lopettamista koskien ei anneta erillisiä lupamääräyksiä. KemTurvL 23 §:ssä tarkoitettu lupa vaarallisen kemikaalin laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia varten myönnetään alun perin toistaiseksi voimassaolevaksi. Toiminnan aikana tehtyjen määräaikaistarkastuksilla ilmenneiden seikkojen johdosta toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa oikaisemaan lainsäädännön ja luvan vastainen toiminta. Luvan aikana voi olla tarpeen antaa myös uusia lupamääräyksiä esimerkiksi lainsäädäntöuudistusten vuoksi. Jos toiminnanharjoittaja ei toteuta asetettuja velvoitteita tai velvoitteen kiireellinen toteuttaminen on tarpeen esimerkiksi uhkaavan vaaran takia, viranomaisen voi tehostaa antamaansa määräystä hallintopakolla (KemTurvL 123 §). Käytännössä lain mahdollistamista hallintopakoista (uhkasakko, teettämisuhka, keskeyttämisuhka) on käytetty lähinnä uhkasakkoa.

Toiminnan aikainen valvonta ja sen tehostaminen tarvittaessa hallintopakolla on viranomaisen käytössä oleva keino, jolla voidaan varmistaa toiminnanharjoittajan tuotantolaitoksen toiminnan asianmukaisuus. Toiminnan loppuessa ei viranomaisen käytössä ole vastaavaa menettelyä. Kun toiminnanharjoittaja tekee lopettamista koskevan ilmoituksen, lupa kumotaan, kun ilmoitetun suunnitelman toteutusaikataulu on päättynyt. Valvonta päättyy tähän eikä lopettamisilmoituksen suunnitelman toteutumisesta varsinaisesti valvota. Toiminnanharjoittaja toimii lainvastaisesti, jos sillä on (lopettamisilmoituksensa vastaisesti) vielä hallussaan kemikaaleja, jotka edellyttäisivät lupaa. Tieto lainvastaisesta toiminnasta saadaan yleensä ilmiannon tai toisen viranomaisen kautta, mikä johtaa valvonnan jatkumiseen – tai alkamiseen ensimmäistä kertaa, jos toiminta ei ole alun perinkään ollut luvallista.

KemTurvL:ssa ei ole säännöksiä, joilla viranomaisen voisi varmistaa, että toiminnanharjoittaja toteuttaa toiminnan lopettamiseen liittyvät velvoitteensa. Käytännössä

ongelmia ovat aiheuttaneet tilanteet, joissa toiminnanharjoittaja on asetettu konkurssiin eikä varoja KemTurvL 133 §:n mukaisten velvoitteiden suorittamiseen löydy. Tuotantolaitoksessa voi olla vaarallisia kemikaaleja, joiden hävittäminen maksaa, minkä lisäksi laitteistojen puhdistaminen voi olla kallista.

Toiminnanharjoittajalla on usein myös YSL:n mukainen ympäristölupa, ja toiminnan luonteesta riippuen toiminnanharjoittaja voi olla myös velvollinen asettamaan YSL 43 a §:n mukaisen vakuuden asianmukaisen jätehuollon, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Vakuus turvaa vain YSL:iin perustuvien velvoitteiden täyttämistä. Se ei näin ollen ole käytettävissä KemTurvL:n mukaisten lopettamistoimenpiteiden suorittamiseksi toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteissa. KemTurvL:n tarkoittaman tuotantolaitoksen toiminnanharjoittaja on velvollinen ottamaan toiminnalleen YVVL:n mukaisen ympäristövahinkovakuutuksen (YVVA 1 §). YVVL:ssa säädetään jo aiheutuneen vahingon sekä vahingon välittömistä torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamisesta. Näin ollen tuotantolaitoksessa olevien kemikaalien hävittämiskustannukset sekä alueiden ja laitteistojen puhdistuskustannukset eivät tule korvattaviksi ympäristövahinkovakuutuksesta, elleivät ne ole YVVL:ssa tarkoitettulla tavalla välttämättömiä toimia uhkaavan vaaran torjumiseksi.

3.3

Ympäristövahinkovakuutus

YVVL:iin perustuva ympäristövakuutusjärjestelmä syntyi, kun 1990-luvulla valmisteltiin laajaa toissijaista rahoitusjärjestelmää isännättömien alueiden puhdistamisen ja maksukyvyttömiä aiheuttamien ympäristövahinkojen varalta. Lain tarkoituksena oli sekä parantaa vahinkoa kärsineiden yksityisten oikeussuojaa maksamalla korvauksia että nopeuttaa ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamistoita rahoittamalla niistä aiheutuvia kustannuksia (HE 82/1997). Ympäristövahinkovakuutus on nimestään huolimatta luonteeltaan pikemminkin lakisääteinen rahoitusjärjestelmä kuin varsinainen vakuutus. Järjestelmän nykytilaa ja kehittämistarpeita on tarkasteltu yksityiskohtaisesti SYKE:n raportissa *Pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän kehittäminen – välitilinpäätös ja vaihtoehtoiset polut tulevaisuuteen* (Jouko Tuomainen, SYKEra 21/2011). Seuraavassa kuvataan keskeisimpiä YVVL:n vakuuttamisvelvollisuuden, vakuutusmaksujen ja vakuutuskorvausten määräytymiseen vaikuttavia säännöksiä ja niihin liittyviä muita tekijöitä.

Vakuuttamisvelvollisuus

YVVL:n mukaan vakuuttamisvelvollisia ovat yksityisoikeudelliset yhteisöt, joiden harjoittamaan toimintaan liittyy olennainen ympäristövahingon vaara tai jonka toiminta yleisesti aiheuttaa haittaa ympäristölle (YVVL 2 §). Ympäristövahinkovakuutusasetuksessa (YVVA, 717/1998) tarkennetaan, että velvollisuus koskee yrityksiä, joiden toiminta perustuu vesilain (264/1961), YSL:n tai KemTurvL:n mukaiseen lupaan tai siihen verrattavaan ilmoitukseen. Kunnan myöntämiin ympäristölupiin ei liity vakuuttamisvelvollisuutta. Vakuuttamisvelvollisuus ei koske toimintaa, jonka tarkoituksena on öljytuotteiden varastointi tai jakelu taikka voiteluaineiden valmistus, pilaantuneen alueen puhdistaminen tai jätteen hyödyntäminen, ellei jätteen hyödyntämistä sisältävä toiminta muusta syystä edellytä YVVA 1.1 §:ssä tarkoitettua lupaa tai ilmoitusta (YVVA 1 §).

Käytännössä ympäristövahinkovakuutuksen ovat velvollisia ottamaan yksityisoikeudelliset yhteisöt, joilla on valtion ympäristölupaviranomaisen myöntämä ympäristölupa tai Tukesin myöntämä kemikaaliturvallisuuslupa (vakuuttamisvelvollisuutta tämentävät YVVA 1 §:n lainsäädäntöviittaukset ovat vanhentuneita). Valtion myöntämän ympäristölupan varassa toimintaa harjoittaa noin 6700 toimijaa. Lupavelvollisia kemikaaliturvallisuuslaitoksia on noin 700 kpl, jotka ovat pääsääntöisesti myös ympäristölupavelvollisia. Vakuutuksenottajia on Ympäristövakuutuskeskuksen¹¹ vakuutustietokantojen perusteella yhteensä noin 1300. Eroa lupavelvollisten ja vakuutuksenottajien määrissä selittää ensinnäkin se, että vakuuttamisvelvollisuus on rajattu koskemaan yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Esimerkiksi valtion ympäristölupan perusteella toimintaa harjoittavista 6700 lupavelvollisesta 2300 eli noin 34 % on eläinsuojia ja kalankasvatusta, ja tätä elinkeinotoimintaa harjoitetaan laajasti toiminimellä (ei vakuuttamisvelvollisuutta). Lisäksi yhdellä vakuuttamisvelvollisella toimijalla voi olla useita, eräissä tapauksissa jopa useita kymmeniä, ympäristölupia. Ympäristövakuutuskeskuksen vakuutuskanta ei ole lupa- vaan toimijakohtainen (Oy, Ay, Ky, osuuskunta) eli yksi vakuutus voi kattaa toiminnan harjoittamisen usean eri ympäristölupan perusteella. Eroa lupavelvollisten ja vakuutuksenottajien määrissä selittävät kuitenkin myös vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönnit.

Vakuuttamisvelvollisuuden valvonnasta säädetään YVVA 3 §:ssä. Jos ELY-keskus havaitsee, että vakuuttamisvelvollisella yhteisöllä ei ole vakuutusta, sen on kehoitettava yhteisöä hankkimaan vakuutus sekä ilmoitettava vakuutuksen puuttumisesta Ympäristövakuutuskeskukselle. Vakuutuksen ottamisen laiminlyönyt vakuuttamisvelvollinen yhteisö on velvollinen laiminlyöntinsä ajalta maksamaan Ympäristövakuutuskeskukselle tämän määräämän keskimääräistä vakuutusmaksua enintään kymmenkertaisena vastaavan hyvikkeen (YVVL 9 §).

Vakuutusmaksun määräytyminen ja maksun suuruus

Yksittäisen maksuvelvollisen vakuutusmaksu on yksilöllinen ja perustuu kyseisen toimijan liiketoiminnan laajuuteen ja toimintaan liittyvään ympäristörisktiin. Vakuutuksen voi ottaa vain vakuutusyhtiöstä, jolla on oikeus myöntää Suomessa vastuu- vakuutuksia ja joka on Ympäristövakuutuskeskuksen jäsen. Ympäristövakuutuskeskuksen jäsenet ovat tehneet keskenään poolisopimuksen, jossa on sovittu kunkin jäsenyhtiön vastuusta. Poolilla tarkoitetaan vakuutusyhtiöiden vastuiden jakamista tarkoittavaa sopimusjärjestelyä ja sen toimeenpanoon tarvittavaa yhteenliittymää. Ympäristövakuutuskeskuksen jäsenyhtiöiden harjoittaman ympäristövahinkovakuutuksen vuoden 2012 vakuutusmaksutulosta poolille tilitettävä osa oli 2,6 M€. Tästä 90 % eli 2,3 M€ kohdistui Ympäristövakuutuskeskuksen vastuulla olevaan toimintaan eli tuntemattomista ja vakuuttamattomista vahingon aiheuttajista johtuvan riskin kattamiseen. Poolille tilitettävästä osasta loput eli 10 % on jälleenvakuutusmaksua, jolla katetaan maksukyvyttömien vakuutuksenottajien riski. Tämä tarkoittaa sitä, että kukin vakuutusyhtiö päättää täysin itsenäisesti ainoastaan sille vakuutusten hoidosta syntyviä liikekuluja kattavan osan vakuutusmaksusta eli niin sanotun hoitokustannusosan (noin 6-8 % maksutulosta). Ympäristövahinkovakuutuksen maksut määräytyvät siten lähes kokonaan vakuutusyhtiöiden yhdessä päättämän hinnoittelun pohjalta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, ettei tässä vakuutusjärjestelmässä ole vakuutusmarkkinoilla normaalisti vallitsevaa hintakilpailua.

¹¹ Ympäristövakuutuskeskus on ympäristövahinkovakuutuksia myöntävien vakuutusyhtiöiden yhteinen toimielin.

Se, että vakuutukseen on vaikea luoda hintakilpailua, oli tiedossa lakia säädettäessä. Hallituksen esityksessä todettiin, että vakuutusmaksuihin sisällytettäisiin myös maksu niiden vahinkojen korvaamiseksi, joita ei voida kohdistaa tiettyyn yksittäiseen vakuutukseen ja että tämä osuus vakuutusmaksusta tulisi olemaan huomattava. Tällä tarkoitettiin niitä vahinkoja, joiden aiheuttaja jää tuntemattomaksi. Muun osan maksusta oletettiin siten lakia säädettäessä määräytyvän markkinaehtoisesti. Näin ei kuitenkaan ole käytännössä tapahtunut. Tämäkin osa maksusta on ohjattu Ympäristövakuutuskeskukselle ja vain hallintokustannuksiin peritty, vakuutusyhtiön itse päättämä komissio on jäänyt yhtiölle.

Ruotsissa pyrittiin kilpailuelementin puute poistamaan Ruotsin vastaavankaltaisesta ympäristövakuutusjärjestelmästä sen viimeisten 9 vuoden aikana siten, että valtio kilpailutti koko vakuutuksen markkinoilla ja vain yksi yhtiö kerrallaan vakuutti koko riskin aina kolmen vuoden ajan. Suomessa tätä järjestelmää perustettaessa oli ilmeistä, että yksikään yhtiö ei haluaisi ottaa yksinään tätä riskiä ja päätettiin luoda poolimalli. Se saatiin aikaiseksi tiedustelemalla kaikilta yhtiöiltä, haluaisivatko ne tulla mukaan ja kuinka paljon riskiä ne voisivat ottaa.

Yritykset ovat maksaneet ympäristövahinkovakuutusmaksuja järjestelmän olemassaolon aikana (vuodesta 1999 alkaen) yhteensä noin 46 milj. euroa. Tästä vakuutusyhtiöt ovat saaneet vakuutusmaksutuloa noin 36 milj. euroa ja valtio saanut vakuutusmaksuveroa noin 10 milj. euroa. Valtiolle perittävän 24 % suuruisen vakuutusmaksuveron vuotuinen kertymä on siis noin 0,8 miljoonaa euroa. Ympäristövakuutuskeskus pidättää vakuutusmaksuista omia hallintokulujaan varten osuuden, joka on vuosittain noin 110 000 euroa. Ympäristövakuutuskeskuksen hallinto on järjestetty osana Vakuutuskeskusta, jonka puitteissa hoidetaan ympäristövahinkovakuutuksen lisäksi kahden suuren lakisääteisen järjestelmän eli liikennevakuutuksen ja potilasvakuutuksen keskustoiminnot sekä vapaaehtoisen vakuutusjärjestelmän lääkevahinkovakuutuspoolin hallinto- ja korvaustoiminta.

Vakuutuskorvaukset

YVVL:ssa tarkoitettusta, Suomessa harjoitetusta toiminnasta Suomessa aiheutuneesta ympäristövahingosta sekä tällaisen vahingon torjuntakustannuksista ja kustannuksista vahingoittuneen ympäristön saattamiseksi ennalleen maksetaan korvausta YVVL:n nojalla, jos:

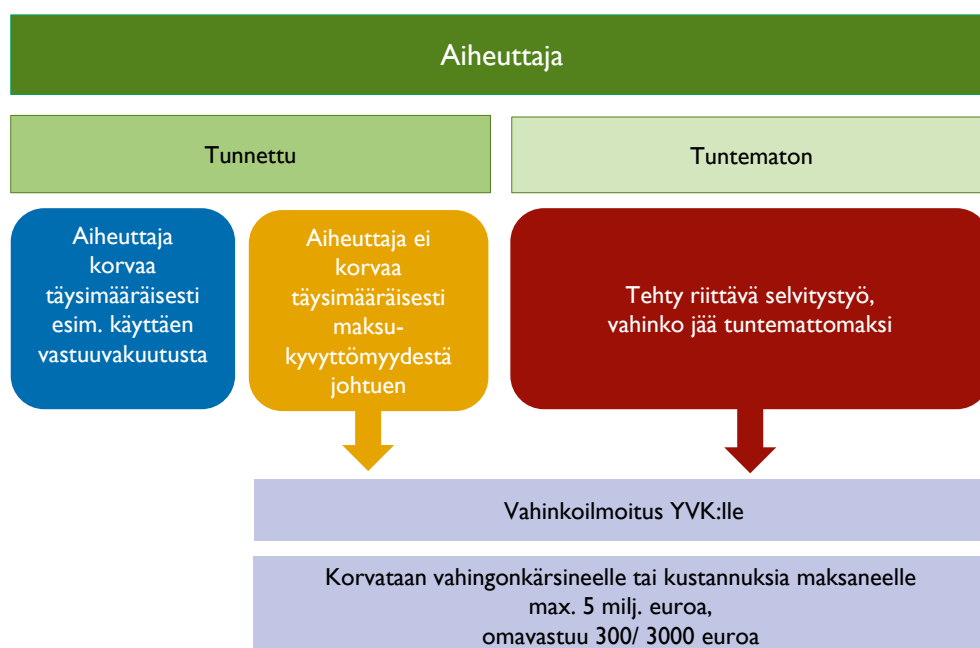
- 1) korvausta ei ole täysimääräisesti saatu perityksi siltä, joka on ympäristövahingonlain mukaan vastuussa vahingon korvaamisesta (korvausvelvollinen), ja korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta; tai
- 2) korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi.

YVVL:n nojalla ei korvata sellaisia ympäristövahinkoja, jotka voidaan korvata öljysuojarahastosta annetun lain mukaan (YVVL 1 §). Lain soveltamisala määrittyy YVL:n kautta, joten vakuutuksesta ei myöskään korvata esim. yksittäisten kuljetusten, anonyymien hajakuormituksen, luonnon vähittäisen pilaantumisen, maisemakuvan muutosten tai jokamiehenoikeuksien loukkaamisen aiheuttamia vahinkoja. Ajallisesti YVVL:n soveltamisala on rajattu koskemaan sellaisia ympäristövahinkoja, jotka joutuvat 1.1.1999 alkaen harjoitetusta toiminnasta.

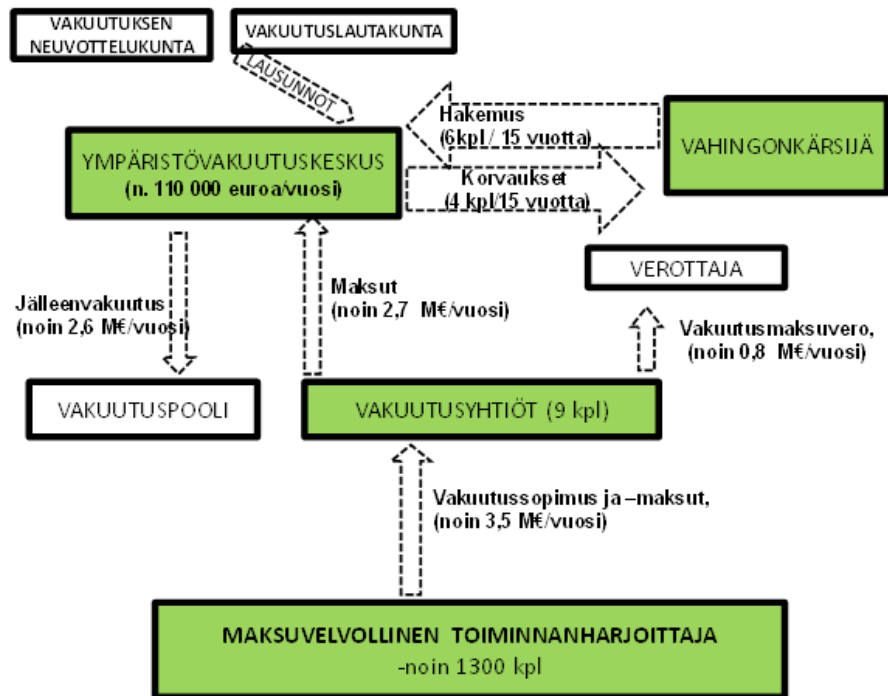
Vahingon tapahduttua haetaan korvausta suoraan Ympäristövakuutuskeskukselta. Korvausvaatimus on tehtävä kirjallisesti ja pääsääntöisesti kolmen vuoden kuluessa siitä, kun on ilmennyt, että korvausta ei saada perittyä aiheuttajalta. YVVL:ssa tarkoitettu korvaus määrätään noudattaen soveltuvin osin, mitä YVL:ssa säädetään (YVVL 12 §). Korvauksissa huomioidaan näin ollen YVL:n syy-yhteyttä, sietämisvelvolli-

suutta, korvattavia vahinkoja ja kustannuksia, korvausvelvollisia ja yhteisvastuuta koskevat säännökset. YVVL:n mukainen korvausvelvollisuus ei kuitenkaan ulotu YVL 9 §:ssä tarkoitettuihin etukäteiskorvauksiin, eikä siihen sisälly velvollisuutta lunastaa ympäristövahingon johdosta kokonaan tai osittain käyttökelvottomaksi tullut kiinteistö.

YVVL:n perusteella maksettava korvaus kattaa koko aiheutuneen ympäristövahingon vähennettynä omavastuuosuudella. Vahinkoa kärsineen omavastuu on 300 euroa, jos vahinkoa kärsinyt on luonnollinen henkilö ja 3 000 euroa, jos on kyse oikeushenkilöstä (YVVL 13 §). Vakuutuskorvausta voidaan alentaa, jos vahinkoa kärsinyt on myötävaikuttanut vahingon syntymiseen (YVVL 14 §). Enimmäiskorvaus on 5 miljoonaa euroa yhdestä vahingosta ja 8,5 miljoonaa euroa kalenterivuoden aikana ilmoitetuista vahingoista (YVVL 15 §). Korvauksen saaminen ympäristövahinkovakuutuksesta edellyttää, että korvausta ei ole saatu perittyä korvausvelvollisen vapaaehtoisesta vastuuvakuutuksesta (YVVL 1 §).



Ympäristövahinkojen korvaaminen ympäristövahinkovakuutuksesta.



Työnjako ja vuotuinen rahaliikenne vakuutusjärjestelmän toimijoiden välillä (SYKEra 21/2011, s. 12).

Ympäristövahinkovakuutuksesta on sen voimassaolon aikana maksettu korvauksia yhteensä noin 0,4 milj. euroa, mutta vakuutusmaksuja maksettu yhteensä noin 46 milj. euroa. YVVL:n sääätämismuutoksissa ennakoitiin, että vuodessa tapahtuisi ainakin 5-6 lain soveltamisalaan kuuluvaa onnettomuutta. Tapausten määrän arvioitiin olevan todellisuudessa vielä suurempi. Niiden arvioitiin jäävän tilastoimatta esimerkiksi silloin, kun torjuntatöihin ei ryhdytä voimavarojen puuttuessa. Ympäristövakuutuskeskukselle on tullut YVVL:n voimaantulosta 1.1.1999 lukien vuoteen 2013 mennessä kuitenkin vain kuusi vahinkoilmoitusta. Näistä neljässä tapauksessa on maksettu korvauksia. Korvauksia on haettu tilanteissa, joissa on ollut kyse konkurssista, toimittajien vuokraamisesta liiketoimintaa varten ja alueelle jääneistä jätteistä. Sen sijaan äkillisistä onnettomuuksista tai päästöistä ei ole haettu kertaakaan korvauksia, vaikka nämä tilanteet olivat erityisesti lainsäätäjän mielessä.

Ympäristövakuutuskeskuksen korvauskäytännöstä

Vahinkoilmoitusten vähäisestä lukumäärästä sekä jokaisen yksittäisen tapauksen erityispiirteistä johtuen Ympäristövakuutuskeskuksessa ei ole muodostunut nk. vakiintunutta korvauskäytäntöä. Ympäristövahinkolautakunta on käsitellyt kahta asiaa, mutta yhdestäkään asiasta ei ole saatettu vireille oikeudenkäyntiä. Ympäristövakuutuskeskukselle vahinkoilmoituksen tehnyt on pääsääntöisesti ollut kiinteistön omistaja tai vuokraaja, kun vuokralainen on mennyt konkurssiin ja kiinteistölle on jäänyt toimenpiteitä edellyttäviä jätteitä (kemikaaleja, eloperäistä jätettä). Yritysten kokoluokka on ollut suhteellisen pieni (liikevaihto max. 3 M€ ja työntekijöitä tyypillisimmin selvästi alle 10, max. ehkä 20). Ympäristölupa on ollut yhtä lukuun ottamatta kaikilla. Kahden yrityksen luvassa oli myös 100 000 € vakuusvaatimus, mutta kummassakaan tapauksessa luvan sisältämästä vakuusvaatimuksesta ei loppujen lopuksi ollut hyötyä (vakuutusta ei ollutkaan). Kiinteistöille jääneiden jätteiden määrä ylitti moninkertaisesti lupamäärät, jopa kymmenkertaisesti. Tyypillinen korvausvaatimus

on ollut jätteiden loppuhävityskulut (esim. käsittely + rahti ym. kiinteistön siivousta). Kaikki toimijat olivat saaneet vakuutuksen minimimaksulla n. 150 e (vuoden 2012 vakuutuskannan mukaan minimimaksu ollut n. 550 toimijalla 1300:sta).

Ympäristövakuutuskeskuksen käsittelemästä kuudesta tapauksesta voi kuitenkin todeta, että YVVL:n mukainen korvattava vakuutustapahtuma ei ole ollut omalle kiinteistölle rajoittunut vahinko tai ympäristövahingon vaara, ellei se objektiivisesti arvioiden ole uhannut akuutisti laajeta ja ulottua naapurikiinteistölle tai esim. uhata pohjavettä. Neljässä tapauksessa korvattava vakuutustapahtuma on ollut välittömästi uhanneen ympäristövahingon torjuminen, jolloin Ympäristövakuutuskeskuksen korvaamalla toimenpiteillä uhkatilanteiden akuuttisuus on saatu "pois päiväjärjestyksestä". Ympäristövakuutuskeskuksen arvion mukaan korvatut toimenpiteet olivat myös olleet perustellut, oikein mitoitettut ja kohtuulliset saatuun hyötyyn nähden. Sen sijaan kemikaalijätteiden loppuhävityksestä aiheutuneita kustannuksia ei ole korvattu. Toisaalta po. neljästä korvatusta tapauksesta kahdessa tapauksessa oli jo tapahtunut YVL:n mukainen ympäristövahinko eli tapauksessa YV-2008 mädäntyvien eläinraatojen hajuhaitta ja tapauksessa YV-2013 ammoniakkikaasuvuoto. Kahdessa tapauksessa, joissa ei ole maksettu korvauksia (YV-2003 ja YV-2004), tilanne ei ollut ympäristöä välittömästi uhkaava. Kiinteistöillä oli ollut konkurssiin menneiden yhtiöiden jäljiltä hoitamattomia kemikaalijätteitä, mutta sellaisenaan nämä eivät aiheuttaneet akuuttia ympäristövahingon vaaraa välittömiä pelastustoimenpiteitä edellyttävällä tavalla.

Vahinko nro	Toimiala / arvio liikevaihdosta	Ympäristö-lupa	Vakuus/ Vakuutus	Vahinko-kuvaus	Korvauksen vaatija ja vaatimus	Korvattu (väh.oma-vastuu)	Korvauspäätös / peruste, muuta erityistä
YV-2002	Teollisuus-maalaaamo 100-500t	Ei	Ei / Ei	Maaleja / liuottimia luvattomasti yli 100 tynn.	Kiint.omist. 22.000€	19.000€	YVL 6 § 1 mom./ itseään kohd. uhan torjunta
YV-2003	Met.pinta-käs.laitos 416t	Oli (kunn.)	Ei / Oli	10 x lupa-määrä syanidia ym.	Kiint.omist. 300.000€	Ei korv.	Ei välitöntä ymp.vah. uhkaa, toimivat samalla kiint. / aliurakointisuhde
YV-2004	Työ- ja r.met. nest. puhdist. 100-500t	Oli	100t / Ei (?) Vakuuden käytt.?	Jätenesteitä 144 m3 (lupa 30m3)	Kiint.omist. 25.000€	Ei korv.	Ei välit. ymp.vah. uhkaa. Kiint. omist. puhdist. velvoll. (jäteL). Konk. lopputilityksessä ELY sai 7.300€ jätekuluihin
YV-2008	Rehutehdas 3M€	Oli	Ei / Oli	400t pilaantuneita ketun ym. tarha-eläinten ruhoja. Ei ymp-lupaylitystä.	Konk. pesä 52.000€	15.000€	Ltk – VSL 32 §, välittömästi uhk. vahingon torjunta / rajoit. hajuhaitta
YV-2009	Met.elektrolyytt. pinta-käs. 1M€	Oli	Ei / Oli	Avopint. syanidialtainta ja -kaivoja ym./ tyhjennys.	Kiint.omist. 220.000€	219.000€	Ltk - YVL 6§ 1 mom/ itseään kohd. uhan torjunta
YV-2013	Ongelmajät-teiden kierr. laitos. 1,5M€	Oli	100t / Oli Vakuutta ei ollut	Yli 10 x lupa-määrä nest./ kiint. jätteitä	Pelastusl. 99.000€ ELY56.000€	96.000€ 19.000€	YVL 6§ 2 mom/ viranom. kulut ymp. vahingon torjumiseksi. Ammoniakkikaasua rakennuksen ulkopuolella.

Ympäristövakuutuskeskukselle tehdyt vahinkoilmoitukset YVVL:n voimassaolon aikana.

Öljysuojarahasto

Öljysuojarahasto on valtion budjetin ulkopuolinen ympäristöministeriön hoidossa oleva rahasto, josta korvataan öljyvahinkoja, öljyntorjunnan ja ympäristön ennallistamisen kustannuksia tilanteissa, joissa korvausta ei saada täysimääräisesti perittyä korvausvelvolliselta tai tämän vastuuvakuutuksesta tai joissa korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi. Lisäksi rahasto rahoittaa öljyvahinkojen torjuntaorganisaatioiden toimintaa. Rahastosta säädetään laissa öljysuojarahastosta (ÖsraL, 1406/2004) ja rahastoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa (1409/2004). ÖsraL:ssa säädetään rahaston tarkoituksesta ja valtionavustuslain (688/2001) soveltamisesta rahastosta myönnettäviin avustuksiin. Laissa säädetään myös muun muassa rahaston hallituksesta ja henkilöstöstä, öljysuojamaksun suuruudesta, maksuvelvollisista ja maksun kantamisesta, öljyvahinkokorvauksesta, korvattavista vahingoista, hallituksen tehtävistä, kirjanpidosta, maksuliikkeestä ja tilinpäätöksestä, tilintarkastuksesta ja varojen siirrosta valtion talousarviosta. Asetuksessa on säädetty muun muassa korvauksen ja avustuksen hakemisesta, rahaston hallituksen tehtävistä ja kokoonpanosta sekä henkilöstöstä ja palkkioista.¹²

Öljysuojarahaston varat kerätään öljysuojamaksuna öljyn maahantuonnin yhteydessä, minkä lisäksi rahastoon tehdään siirtoja valtion talousarvioista. Toissijaisten korvausten maksamisen tulee aina täyttää öljysuojarahastolaissa säädetty edellytykset. Maksettavista korvauksista ja avustuksista päättää itsenäisesti eri etupiirien edustajista koostuva hallitus. Kun rahastosta korvataan yksityisen kärsimiä vahinkoja, siirtyy rahastolle oikeus periä vahingon aiheuttajalta takaisin nämä maksetut vahingonkorvaukset. Rahastosta on rahoitettu vuosittain n. 2–3 miljoonalla eurolla isännättömien öljyllä pilaantuneiden alueiden kunnostamista (ns. SOILI-ohjelma, JASKA-hanke).¹³

Öljytankkereiden Suomen alueella aiheuttamat öljyvahingot korvataan kansainvälisestä öljyvahinkorahastosta (International Oil Pollution Compensation Fund 1992) ja sitä täydentävästä lisärahastosta (Supplementary Fund) siinä tapauksessa, että korvausta ei saada perityksi vahingon aiheuttajalta tai jos vahinko ylittää laivan omistajan vastuurajan. Kansainvälisen öljyvahinkorahaston toiminta perustuu sopimusvaltioilta ja toimijoilta koottaviin maksuihin.

Valtion budjettirahoitus

Valtion budjetista on rahoitettu jätehuoltotyöjärjestelmän kautta erityisesti vanhojen kaatopaikkojen sekä isännättömien kohteiden ja akuuttia ympäristö- tai terveysvaaraa aiheuttaneiden pilaantuneiden alueiden kunnostamista. Lisäksi on rahoitettu romualusten ja muiden irtainten jätteiden poistamista. Järjestelmä täydentää tällöin jätehuollon toimeenpanoa niissä tapauksissa, joissa jätehuollon laiminlyöntejä ei muutoin ole saatu korjattua. Edellytyksenä on, että vastuullinen ei kykene hoitamaan velvollisuuksiaan ja että kyse on tavallista merkittävämmästä pilaantumistapauksesta. Tärkein peruste kohteiden valinnassa on terveydelle tai ympäristölle aiheutuva uhka. Rahoitus perustuu valtion talousarviossa varattuun jätehuoltotyömäärärahaan,

¹² Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 184/2009.

¹³ Lisätietoja öljysuojarahastosta ja sen toiminnasta <http://www.ym.fi/fi-fi/Ymparisto/Oljysuojarahasto> (18.8.2014).

josta valtaosa käytetään pilaantuneiden alueiden puhdistamiseen. Hankkeiden rahoittaminen on harkinnanvaraista ja riippuu myös siitä, että valtion talousarviossa on riittävästi varoja. Rahoitusmenettelyssä keskeisessä osassa on yksityisoikeudellinen sopimus valtion jätehuoltotyöstä. Sopijaosapuolina ovat olleet useimmiten kunta ja valtio (ELY-keskus). Valtio rahoittaa osan hankkeen kustannuksista ja muut osapuolet sitoutuvat sopimuksessa maksamaan loppuosan.

Jätehuoltotyöjärjestelmä on ollut käytössä jo vuodesta 1992 alkaen. Valtion talousarvioissa on vuosittain myönnetty noin 3–5 miljoonaa euroa pilaantuneiden alueiden kartoituksiin, tutkimuksiin ja valtion jätehuoltotöiden toteuttamiseen. Määräraha osoitetaan ELY-keskuksille. Valtiontalouden kehysten mukaisesti jätehuoltotyöhankeiden määrärahoja on kuitenkin viime vuosina vähennetty. Vuodelle 2015 ehdotetut tutkimus-, kartoitus- ja kunnostusmäärärahat ovat alle 2 milj. euroa. Viime vuosina on aloitettu vuodessa 10–15 uutta hanketta. Valtion jätehuoltotyöjärjestelmän ja sen rinnalla aikaisemmin olleiden ympäristönsuojeluavustusten kautta on vuoden 2012 loppuun mennessä toteutettu 370 pilaantuneiden maiden ja vanhojen kaatopaikkojen kunnostushanketta. Kaikkiaan hankkeet ovat maksaneet 68 miljoonaa euroa ja valtio on tukenut näitä töitä arviolta 30 miljoonalla eurolla. Hankkeiden koko on jonkin verran kasvanut, joskin vuosien välillä on vaihtelua. Valmistuneissa hankkeissa kunnostuskustannusten keskiarvo on ollut 180 000 euroa. Suurin osa on alle 100 000 euron hankkeita (60 %). Usein on kunnostettu joko vanhoja kaatopaikkoja (53 %) tai sahoja ja kyllästämöitä (17 %). Mukana on myös esim. romuttamoa, korjaamoa, ampumaratoja sekä taimi- ja kauppapuutarhoja. Pohjaveden pilaantumisen ennaltaehkäisy tai pilaantumisen rajoittaminen ovat olleet merkittävin syy kohteen kunnostamiseen. Ympäristöministeriö on käynnistämässä kansallisen kunnostusstrategian laatimistyön, jonka tarkoituksena on uudistaa ja tehostaa nykyistä jätehuoltotyöjärjestelmää.

3.6

Vakuudet

YSL:n ja kaivoslain perusteella määrättävillä vakuuksilla rahoitetaan laissa erikseen määritellyt toiminnan päättymiseen liittyvät lopetus- ja jälkihoitotoimet tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei itse pysty maksukyvyttömyyden vuoksi niitä hoitamaan. Vakuuksilla katetaan vain lupaharkinnassa ennakoitavissa olevia, asianmukaisesta toiminnan lopettamisesta seuraavia jälkihoitotoimia. Nämä toimet käsittävät yleensä toiminnasta aiheutuvien jätteiden jätehuollon järjestämistä tai terveydelle, ympäristölle tai turvallisuudelle vaaraa aiheuttavien rakenteiden purkamista ja poistamista sekä erilaisia jälkitarkkailuvelvoitteita. Viime kädessä vakuuksien kattamien toimenpiteiden laadun ja laajuuden kannalta on ratkaisevaa, voidaanko jälkihoitotoimen katsoa johtuvan normaalista asianmukaisesta toimesta ja siten olleen toimintaa aloitettaessa ennakoitavissa.

Luvussa 3.6.1 kuvataan tarkemmin YSL (86/2000) 43 a §:n (nyk. YSL 59 §) mukaista jätteen käsittelytoiminnalta vaadittavaa vakuutta asianmukaisen jätehuollon, tarkkailun ja toiminnan lopettamisesta tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Yleensä kyse on toiminnasta jääneiden jätteiden jätehuollon järjestämisestä, mutta vakuudella on katettu myös esimerkiksi toiminnasta johtuvaa lievää maaperän nuhraantumista tai pilaantumista. Vuonna 2012 julkaistiin nykyisen sääntelyn soveltamista ja tulkintaa käsittelevä jätevakuusopas (ympäristöhallinnon ohjeita 5/2012), jolla on pyritty yhtenäistämään vakuuden määräytymisen perusteita sekä edistämään

toiminnanharjoittajien yhdenmukaista kohtelua. Opas on luonteeltaan ohjeellinen, eikä sillä ole oikeudellista sitovuutta.¹⁴

Uusi YSL (527/2014) tuli voimaan tämän mietinnön viimeistelyvaiheessa 1.9.2014. Uuden jätteen käsittelytoiminnan vakuutta koskevan YSL 59 §:n perustelujen (HE 214/2013) mukaan jätteen käsittelytoiminnan vakuudesta säädetään samalla tavalla kuin kumotun YSL (86/2000) 43 a §:ssä. Mietinnön jätevakuuksia koskevat osuudet on kirjoitettu vanhan YSL (86/2000) ollessa voimassa, joten jäljempänä jätevakuuteen viitataan vanhan lain mukaisesti.

Ympäristönsuojelulain jätevakuussäätelyn lisäksi jätelaissa säädetään eräistä jätesäätelyyn liittyvistä erityisistä vakuusvaatimuksista (sähkö- ja elektroniikkalaitteen tuottajalta vaadittava vakuus, jätteen kuljettajilta ja välittäjiltä jätehuoltorekisteriin hyväksymisen edellytyksenä vaadittava vakuus ja jätteen kansainvälisen siirron vakuus). Jätelain vakuuksilla on kullakin omat erityiset tarkoituseränsä eikä esimerkiksi päällekkäisyyden mahdollisuutta ympäristönsuojelulain mukaisen vakuusvaatimuksen kanssa ole. Jätelain mukaisia vakuuksia ei TOVA-työryhmän työssä tarkastella lähemmin.

Kaivoksen ympäristölupaan voidaan YSL (86/2000) 43a–c §:n nojalla sisällyttää määräys jätevakuudesta kattamaan kaivosjätteestä¹⁵ aiheutuvat jälkihoitotoimet. Jätevakuus poikkeaa siten tarkoitukseltaan luvussa 3.6.2 esiteltävästä **kaivoslain 108 §:n** mukaisesta vakuudesta kaivostoiminnan lopettamis- ja jälkitoimenpiteiden suorittamista varten. Kaivosviranomainen määräsi ensimmäiset kaivosvakuudet kesäkuussa 2014. Vakuuksien soveltamisesta ei näin ollen vielä ole laajempia käytännön kokemuksia. Kaivostoiminnan lopettamiseen liittyviä vakuusjärjestelyjä on tarkasteltu kaivosten ympäristöturvallisuutta käsittelevässä viranomaisyöryhmän loppuraportissa, joka valmistui keväällä 2014.¹⁶ TOVA-työryhmä ottaa huomioon kaivosten ympäristöturvallisuutta käsitelleen työryhmän työssä esiin tulleita kehittämistarpeita sen esittämien suositusten mukaisesti. Niiden yhteydessä on tuotu esiin, että jätevakuus ja kaivosvakuus eivät kata rikastamolaitoksen lopettamisen vuoksi laitokselle mahdollisesti jääviä kemikaaleja ja että jätevakuuden kattavuuden osalta varastoidut jätevedet saattavat aiheuttaa tulkintaongelmia.

¹⁴ Jätevakuusopas (ympäristöhallinnon ohjeita 5/2012).

¹⁵ Tässä yhteydessä ”kaivosjätteellä” viitataan yleisesti kaivostoiminnassa syntyviin ylijäämämassoihin ja –vesiin, jotka voivat synnyttää velvollisuuden jätehuolto- tai jälkihoitotoimenpiteisiin. Vrt. ”kaivannaisjäte”, joka on sisällöltään rajoitetumpi.

¹⁶ Kaivosten ympäristöturvallisuus, Ymra 3/2014.

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 43 a §:n mukainen vakuus

Nykyisen 1.9.2014 voimaan tulleen YSL 59 §:n eli vanhan YSL (86/2000) 43 a–c §:n mukainen vakuussääntely luotiin jätehuoltoon alan huonon maineen johdosta. Toiminnanharjoittajalta alettiin vaatia vakuutta, jotta toiminnassa käsiteltävät tai siinä syntyvät jätteet voidaan toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa toimittaa muualle asianmukaiseen jätehuoltoon. Eri vaiheissaan sääntelyyn on tehty muutoksia ja tarkennuksia, joilla on pyritty reagoimaan käytännön hallintotoiminnassa esille nousseisiin ongelmiin. Aika ajoin esiin nousevia vakuussääntelyn keskeisiä teemoja ovat:

- Mikä on vakuusvaatimuksen soveltamisala eli mitä toimintoja tulisi lukea vakuusvaatimuksen piiriin? Missä määrin ja millä perustein tulisi mahdollistaa poikkeuksia?
- Mitä toimenpiteitä vakuudella tulee tai voidaan kattaa?
- Mitä erilaisia vakuusmuotoja tulisi sallia ja missä määrin viranomaisella on valta määrittää vakuuden laji tai tarkempi sisältö?
- Millä tavoin varmistetaan vakuuden käytännön asettaminen ja etenkin realisointi, kun toiminnanharjoittaja todetaan maksukyvyttömäksi?

Jätelain uudistamisen yhteydessä YSL:iin otetuilla uusilla säännöksillä pyrittiin selkeyttämään vakuussäännöksiä ja siten helpottamaan niiden soveltamista.¹⁷ Poikkeusperusteita karsittiin, hyväksyttäviä vakuuslajeja vähennettiin ja vakuuden asettamista, laskemista, kerryttämistä ja vapauttamista koskevaa sääntelyä tarkennettiin. Säädosmuutosten ohella vakuussääntelyä on etenkin viimeisen kymmenen vuoden aikana pyritty selventämään erilaisilla oppailla ja ohjeilla. Vuonna 2012 julkaistiin nykyisen sääntelyn soveltamista ja tulkintaa käsittelevä jätevakuuusopas (ympäristöhallinnon ohjeita 5/2012).

YSL (86/2000) 43 a §:n mukaan jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Jätteen käsittelyllä tarkoitetaan paitsi jätteen hyödyntämistä ja loppukäsittelyä, myös toimia, joilla valmistellaan hyödyntämistä tai loppukäsittelyä.¹⁸ Vakuusvaatimus kohdentuu jätteen loppukäsittely- ja hyödyntämistoimintojen lisäksi muihin sellaisiin toimintoihin, joissa syntyy merkittäviä määriä jätteitä ja tähän liittyen samalla tarve käsitellä niitä ammatti- tai laitospaikkaisesti. Näin on usein esimerkiksi prosessiteollisuuden tai kaivostoiminnan kohdalla.¹⁹ Vakuus voidaan jättää vaatimatta muuta kuin kaatopaikkatoimintaa harjoittavalta, jos vakuudella katettavat kustannukset toimintaa lopetettaessa ovat jätteen määrä, laatu ja muut seikat huomioon ottaen vähäiset.

Vakuuden on oltava riittävä 43 a §:ssä säädettyjen toimien hoitamiseksi ottaen huomioon toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat määräykset. Käytännössä siis ympäristölupa ja voimassaoleva lainsäädäntö määrittävät ne jälkihoitovelvoitteet, joita vakuudella katetaan. Esimerkiksi YSL (86/2000) 90 §:ssä (voimassaolevan YSL 94 §:ssä) tarkoitetut toiminnan lopettamisvelvoitteet voidaan sisällyttää vakuuteen vain, jos ne johtuvat normaalissa toiminnassa syntyneistä jätteistä ja niiden käsittelystä. Muut YSL (86/2000) 90 §:ssä tarkoitetut pilaantumisen ennalta ehkäisemiseen ja tarkkailuun liittyvät toimet eivät kuulu vakuuden piiriin.

¹⁷ HE 199/2010 vp, s. 148–149.

¹⁸ Jätelain 6.1 § 17 k.

¹⁹ Jätevakuuusopas 5/2012, s. 10.

Kaatopaikan vakuuden on katettava kaatopaikan sulkemisen jälkeisestä seurannasta ja tarkkailusta sekä muusta jälkihoidosta aiheutuvat kustannukset vähintään 30 vuoden ajalta, jollei toiminnanharjoittaja osoita muuta riittäväksi. Kaivannaisjätteen jätealueen vakuuden on katettava kustannukset, jotka aiheutuvat jätealueen vaikutusalueella olevan, kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmassa tarkemmin määritetyn maa-alueen kunnostamisesta tyydyttävään tilaan. Ympäristöluvassa on määrättävä, että toiminnanharjoittaja kerryttää kaatopaikan ja muun pitkäaikaisen toiminnan vakuutta siten, että vakuuden määrä vastaa koko ajan mahdollisimman hyvin niitä kustannuksia, joita toiminnan lopettaminen arviointihetkellä aiheuttaisi (YSL (86/2000) 43 b §).

Vakuuden asettamisesta ja voimassaolosta säädetään tarkemmin YSL (86/2000) 43 c §:ssä. Ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset 43 a §:ssä säädetystä vakuudesta ja sen asettamisesta. Vakuudeksi hyväksytään takaus, vakuutus tai pantattu talletus. Vakuuden antajan on oltava luotto-, vakuutus- tai muu ammatimainen rahoituslaitos, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa (YSL (86/2000) 43 c § 1 mom.). Vakuuksien realisointiin liittyviä käytännön haasteita ELY- tasolla tarkastellaan erikseen luvussa 4.²⁰ Esimerkiksi heikko tiedonkulkua vaikuttaa vakuuksien realisointiin maksukyvyttömyystilanteissa. Vakuuden edunsaajana oleva ELY ei saa mitään virallista kautta tietoa konkurssista, vaan asia on pesänhoitajan aktiivisuuden varassa. ELY voi itse seurata esim. yksityisten palveluntarjoajien toimittamia konkurssitiedotuksia, mutta vireillä voi käytännössä olla useitakin erityisesti pienehköjen toiminnanharjoittajien konkurssseja, joista valvontaviranomaisella ei ole tietoa.

3.6.2

Kaivosvakuus

Kaivosvakuuksista säädetään kaivoslain luvussa 10. Kaivoslupan haltijan on asettava vakuus kaivostoiminnan lopettamis- ja jälkitoimenpiteiden suorittamista varten. Vakuuden on oltava riittävä kaivostoiminnan laatu ja laajuus, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja muun lain nojalla vaaditut vakuudet huomioon ottaen (KaivosL 108 §). Kaivosviranomainen (Tukes) määrää vakuuden suuruuden ja lajin lupapäätöksessä. Kaivosviranomainen tarkistaa vakuuden kattavuuden kaivoslupan määräaikaisen tarkistamisen yhteydessä, muuttaessaan lupaa, jatkaessaan luvan voimassaoloa ja luvan siirron yhteydessä. Tarkistuksen yhteydessä vakuuden määrää voidaan suurentaa tai pienentää. Kaivoslupan haltija asettaa vakuuden kaivosviranomaiselle, jonka tehtävä on valvoa korvauksen saajan etua ja tarvittaessa huolehtia vakuuden rahaksi muuttamisesta ja varojen jakamisesta. Vakuus on asetettava ennen kuin luvanmukainen toiminta aloitetaan.

Vakuuden suuruutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon, missä elinkaaren vaiheessa kaivos on ja millaisia toimia kaivoslain mukaiset lopettamis- ja jälkitoimenpiteet edellyttävät. Esimerkkeinä kaivosvakuudella mahdollisesti katettavista lopetus- ja jälkitoimenpiteistä voidaan mainita:

- avolouhoksen aitaaminen ja tieyhteyksien sulkeminen
- maanalaiseen kaivokseen pääsyn estäminen (vinotunneli)
- ilmanvaihto- ja täyttönousujen täyttäminen
- läjitysalueiden loiventaminen
- maaluiskien ja kallioseinämiä loiventaminen, jos alueella on sortumariski
- pystyyn jäävien rakennusten turvallisiksi saattaminen
- rakennusten purkaminen kaivosviranomaisen luvalla
- koneiden, laitteiden ja putkistojen purkaminen ja laitteiden poisto

²⁰ Työryhmä on tarkastellut YSL:n mukaisten jätevakuuksien valvontaa ja hallinnointia ainoastaan ELY-tasolla (ks. luku 1.2 Työn rajauksista).

- sortuma- ja painumavaarallisten alueiden rajaaminen
- kaivoksen turvallisuudeksi tehtyjen rakenteiden säilyttäminen
- louhittujen kaivosmineraalien poistaminen

Kaivosvakuus kattaa vain sellaiset kustannukset, jotka ovat lupaharkintaa tehtäessä ennakoitavissa kaivoslupamääräysten ja kaivoslaista johtuvien velvoitteiden perusteella. Esimerkiksi kaivosalueen myöhempää maankäyttömuotoa ei huomioida vakuuden asettamisessa. Kaivosalueen jatkokäyttö selviää vasta kaivostoiminnan loppumisen lähestyessä. Alueelle jäävissä rakennuksissa saatetaan esimerkiksi jatkaa jonkun toisen toimialan toimintaa tai alueella harjoitettava lupavelvollinen toiminta saattaa päättyä kokonaan, jolloin alue maisemoidaan. Lainsäädännössä tai lain esitoissa ei ole otettu kantaa kaivostoiminnan päättymisen jälkeiseen siisteys- tai puhdistustasoon. Käytännössä tämä taso määritellään vasta kaivoslain 146 §:n mukaisen kaivosalueen lopputarkastuksen yhteydessä.

Kaivostoiminnan päättyessä kaivostoiminnan harjoittajan on kaivoslain 143 §:n mukaisesti kahden vuoden kuluttua tästä saatettava kaivosalue ja kaivoksen apualue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon ja huolehdittava alueiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätyt toimenpiteet. Kaivoslain mukaisesti kaivosviranomainen antaa lopettamispäätöksessä tarpeelliset määräykset lopettamistoimenpiteiden täydentämisestä määräajassa sekä kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta. Kaivostoiminnan harjoittaja vastaa kaivostoiminnan päättymisen jälkeen kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä annettujen määräysten mukaisesti kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta ja korjaavista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista. Vakuudella katettavat lopulliset kustannukset ovat tiedossa vasta kaivoslain 146 §:n mukaisen lopputarkastuksen jälkeen.

Kaivosvakuus ei kata sellaisia toimia, joista on säännöksiä lopettamistoimenpiteiden osalta muualla ympäristölainsäädännössä. Toisin sanoen arvioitaessa vakuuden kattavuutta, tulee ottaa huomioon, että kaivosvakuudella ei voida kattaa muiden lakien mukaisia velvoitteita, kuten esimerkiksi KemTurvL 133 §:n lopettamistoimenpiteitä.

Kaivosviranomainen määräsi ensimmäiset kaivosvakuudet kesäkuussa 2014. Vakuuksien suuruus vaihtelee 0–1 570 000 euron välillä. Päätöksistä on valitettu jonkin verran.

Esim. I: Kaivospiiri, jossa toiminnan harjoittaja ei omista kaivosaluetta, alueella on rakennuksia.

Vakuus I 568 700 euroa.

Vakuudella katettavat toimet:

- Maanalaisesta kaivoksesta kuljetetaan maanpinnalle kaikki tarpeettomat rakenteet, kemikaalit, räjähdysaineet, sähkölaitteet, työkoneet ja jätteet jatkokäsittelyä varten. Jälkihoitovaiheen turvallisuuden kannalta hyödylliset rakenteet jätetään paikalleen. Avolouhoksen reunat luiskataan ja muotoillaan. Avolouhokseen johtavat ajoluiskat suljetaan lohkareilla ja avolouhos aidataan niiltä osin, kun niitä ei toiminnan aikana ole aidattu.
- Maanlaiseen kaivokseen johtavat vinotunnelit, ilmanvaihtokuilut ja kaivokseen johtavat tiet suljetaan ja näin estetään ulkopuolisten pääsy kaivostiloihin. Sortuma- ja painumavaaralliset alueet tullaan rajaamaan ja merkitsemään maastoon varotuskyltein varustetuilla aidoilla.
- Alueen sisäiset tiestöt puretaan niiltä osin, kun niitä ei tarvita alueen jatkokäytössä tai jälkihoidon aikaisessa ympäristötarkkailussa. Kaivoksen sähkölinja jää joko paikalleen (jos alueelle on saatavissa muuta toimintaa) tai puretaan.

Esim. 2: Kaivospiiri, jossa toiminnan harjoittaja omistaa kaivosalueen ja sillä olevat rakennukset.

Vakuus 300.000 euroa.

Kaivosvakuudella katetaan louhosten aitaaminen. Rakennuksien osalta ei vaadita vakuutta.

Esim. 3: Kaivospiiri, jossa toimintaa ei ole aloitettu.

Vakuus 10 000 euroa.

Vakuus kattaa alueen saattamisen yleisen turvallisuuden edellyttämään kuntoon (koe-louhoksen luiskaaminen ja soranottoalueen aitaaminen).

3.7

Kansainvälinen vertailu: Ruotsi

Työryhmän työn kannalta mielenkiintoisin kansainvälinen vertailukohta on Ruotsi. Ruotsin järjestelmän nykytilaa koskeva kuvaus on sisällytetty tähän lukuun, ja Ruotsin kumotun ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän kuvaus sisältyy mietinnön liitteeseen 2. Mietinnön liitteenä on myös laajempi kansainvälinen katsaus toissijaisista vastuu- ja rahoitusmalleista (liite 1).

Kansainvälisen vertailun on laatinut erikoistutkija Jouko Tuomainen (SYKE).

1. Yleistä

Ruotsissa on harkittu ja kokeiltu viime vuosikymmeninä useita malleja ratkaista isännättömien vahinkojen ja kohteiden aiheuttamat ongelmat. Nykyinen lähestymistapa perustuu pääosin valtion budjettirahoitukseen. Aiemmin järjestelmään kuului myös pakollinen ympäristövakuutusjärjestelmä, josta kuitenkin luovuttiin 1.1.2010 alkaen. Seuraavan katsauksen tavoitteena on kuvata Ruotsissa nykyisin sovellettuja toimintatapoja ja arvioida, voidaanko niistä saada Suomea varten käyttökelpoisia opetuksia tai ideoita. Oikeusvertailu maiden välillä on perusteltua, sillä molemmissa maissa olosuhteet ovat teollistumiskehityksen ja hallinnon rakenteiden suhteen samankaltaisia.

Pääkysymys on, miten nykyisin isännättömät tilanteet hoidetaan Ruotsissa ja millä perustein isännättömiin kohteisiin liittyviä kustannuksia maksetaan? Näkökulmana tarkastelussa on erityisesti se, miten oikeudellinen vastuu korjaavista toimenpiteistä on kohdennettu insolvenssitilanteissa, millaisen hallintomenettelyn kautta vastuu toteutuu ja millainen on viranomaisen rooli. Lisäksi tämän mietinnön liitteenä on kuvaus Ruotsissa aiemmin käytössä olleesta pakollisesta vakuutusjärjestelmästä, sen tavoitteista ja saaduista kokemuksista.

2. Isännättömät ympäristöongelmat Ruotsissa

Isännättömyysnäkökulmasta Ruotsin tärkein ympäristöongelma on pilaantuneet maa-alueet. Nykyisin on tiedossa noin 80 000 saastuneeksi epäiltyä maa-aluetta. Maaperän puhdistamishankkeet ovat kalliita, mutta silti maksaja pääsääntöisesti löytyy. Useimmiten yksityiset toimijat maksavat kustannukset vapaaehtoisesti tai ympäristölainsäädännön velvoittamina. Isännättömien tai kiireellisten ongelma-alueiden

puhdistamiskustannukset maksaa valtio budjettivaroista. Alueista tosin vain osa aiheuttaa terveys- tai ympäristöriskejä, mutta kaikki nämä alueet edellyttävät toimenpiteitä, joiksi tavallisesti riittää maaperän tutkiminen ja riskinarviointi. Toisinaan maaperä lopulta kunnostetaan. Miljöbalkin 10 luvun mukainen puhdistamistoiminta on organisoitu valtakunnalliseksi projektiksi, jolla on tavoitteet ja aikataulu. Projektin tavoitteet on määritelty yleisissä ympäristönlautatavoitteissa (Miljökvallitetsmål), joiden osatavoitteen 6 (Giftfri miljö) aiheena ovat akuutteja riskejä aiheuttavat alueet sekä lähiaikoina vedenottoa tai arvokkaita luontokohteita uhkaavat alueet. Nämä alueet on tutkittava ja tarvittaessa ryhdyttävä niitä koskeviin toimenpiteisiin vuoden 2010 loppuun mennessä. Osatavoitteen 7 mukaan toteutetaan vuosina 2005 - 2010 niin suuri osa priorisoiduista hankkeista, että ympäristöongelma on kokonaisuudessaan ratkaistu vuoteen 2050 mennessä. Naturvårdsverk hallinnoi puhdistamistoimintaa ja budjetin määrärahojen kyseistä kohtaa (Sakanslag 1:4 för sanering och återställning av förorenade områden). Virasto päättää rahoituksesta selvityksille ja ennallistamiselle, jos vastuullinen ei pysty maksamaan niiden kustannuksia. Hallitus on asettanut reunaehdot avustusvarojen käytölle asetuksessa (2004:100). Vuonna 2009 oli budjetissa osoitettu tarkoitukseen 515 miljoonaa kruunua, joista runsaat 306 miljoonaa käytettiin kyseisenä vuonna.

Isännättömyysnäkökulmasta konkurssien ympäristövastuuongelmat ovat olleet ympäristöviranomaisille hankalia. Konkurssit olivat keskeinen taustasy siihen, että Ruotsissa alkoi toissijaisen vastuujärjestelmän valmistelu 1980-luvulla. Kun 1990-luvun alun talouslaman aikana valtion menot konkurssipesien vastuista nopeasti moninkertaistuivat 14 miljoonaan kruunuun, päädyttiin siihen, että puhdistamiskustannukset tulee rahoittaa muuten kuin budjetin kautta (SOU 1993:78 ja SOU 1992:135). Ympäristövakuutusta täydennettiin erityisellä puhdistamisvakuutuksella (saneringsförsäkring), josta ennakoitiin rahoitettavan puhdistamiskustannuksia vuosittain noin 10 miljoonaa kruunua. Puhdistamisvakuutuksesta säädettiin ympäristökaaressa, johon tuli 1999 erityinen luku (33 kap.) ympäristövahinkovakuutuksesta ja puhdistamisvakuutuksesta.

3. Nykyisen vastuu- ja viranomaisjärjestelmän pääpiirteet

Lähtökohtana ympäristöongelmatilanteen korjaamisessa on, että toiminnanharjoittaja toteuttaa oma-aloitteisesti korjaavat toimenpiteet. Ympäristökaaressa käytetään tästä vastuusta käsitettä efterbehandlingsansvar (MB 2 kap. ja 10 kap.) Jos toiminnanharjoittaja ei kuitenkaan ole huomannut toimenpiteiden tarvetta, viranomainen voi kehottaa tätä toimenpiteisiin. Jos toiminnanharjoittaja ei vapaaehtoisesti toimi, valvontaviranomainen velvoittaa tämän hallintopakkomenettelyssä asianmukaisten kuulemismenettelyiden jälkeen ryhtymään korjaaviin toimenpiteisiin. Kiireellisessä tilanteessa kuulemisesta voidaan poiketa ja viranomainen voi määrätä vastuussa olevan välittömästi kustannuksellaan toteuttamaan korjaavat toimet (katso tarkemmin MBL 26 luku 8 §). Lisäedellytyksenä kiirehtimiselle on, että ympäristöriski on vakava ja tai muita erityisiä syitä on käsillä. Kiinteistön omistaja vastaa toissijaisesti, mutta omistajan vastuu ei ole ehdoton, vaan esimerkiksi vastuun kohtuuttomuuden perusteella tämä voidaan vapauttaa vastuusta. Näissä tilanteissa omistajalla on kuitenkin velvollisuus korvata viranomaiselle osa sille puhdistuksesta aiheutuneista kustannuksista, kuitenkin enintään puhdistamisesta syntyneen arvonnousun verran.

Aiheuttajan vastuun varmistamiseen liittyy vaatimus taloudellisista vakuuksista, joita vaaditaan samalla, kun myönnetään ympäristölupa. Vakuutta kuitenkin edellytetään vain osalta toimintoja, kuten kaivostoiminnalta.

Viranomaiskoneisto koostuu kunnallisista viranomaisista, lääninhallituksista ja valtakunnallisesta ympäristöviranomaisesta (Naturvårdsverket). Tavallisissa, väheisissä konkurssitilanteissa kunta hoitaa kustannuksellaan asian. Kun kyse on isän-

nättömästä vahingosta tai laajemmasta ja kalliista vahinkojen korjaamishankkeesta, voivat valvontaviranomaiset saada toimenpiteitään varten erityisrahoitusta valtion budjetin tarkoitukseen varatusta määrärahasta. Rahoituksen edellytyksistä on säädetty asetustasolla tarkemmin (2004:100, muutos 2009:1526, Förordning om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande; http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/_sfs-2004-100/).

Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat äkillisten vahinkojen korjaamisen ohella myös valtion rahoitusta edellyttävät saastuneiden maa-alueiden puhdistushankkeet. Molemmissa tapauksissa toiminnanharjoittaja vastaa ensisijaisesti kustannuksista, mutta maksukyvyttömyystilanteissa viranomaiset toimivat ja saavat rahoitusta tätä kautta riskien poistamiseksi. Asetuksessa on yksilöity tarkemmin rahoituksen myöntämisen edellytyksiä, joiden pääpiirteinä on uhan merkittävyys ja toimenpiteiden kiireellisyys. Kyseessä on avustus, jota voidaan myöntää tutkimuksiin, vastuukysymysten selvittämiseen ja puhdistustoimenpiteisiin. Menettelynä on, että Naturvårdsverk maksaa avustuksen lääninhallitukselle, joka toimittaa varat edelleen hankkeen toteuttavalle kunnalle tai muulle viranomaiselle. Takaisinperintäsäännöksen nojalla kiinteistöomistajan on tietyin edellytyksin maksettava avustusta vastaava summa takaisin valtiolle.

4. Ympäristöviranomainen ja toiminnanharjoittajan konkurssi

Ympäristövakuutusjärjestelmien 1.1.2010 tapahtuneeseen lakkauttamiseen saakka viranomainen saattoi hakea konkurssissa ilmeneviä puhdistamiskustannuksia vakuutuksesta. Nykyisin tämä puhdistamiskustannusten rahoitus tapahtuu valtion budjetista (kts. asetus 2004:100). Vakuutuksen lakkauttamisen ensisijainen syy oli, että sen vähäisen käytön takia ei ollut taloudellisesti perusteltua pysyttää järjestelmää voimassa. Kun vakuutusjärjestelmällä oli ollut niin vähäinen merkitys, kumoavan lain esitöiden mukaan ei ollut tarvetta luoda sen tilalle muita vakuutusjärjestelmiä ja samoin vahingonkorvaussäännökset jäivät entiselleen. Ruotsin oikeustieteessä on käyty runsaasti keskustelua konkurssipesän ympäristövastuusta ja vastuiden massavelkaluonteesta. Erinäisiä virallisselvityksiä on valmistunut. Lopputulos konkurssitilanteesta voidaan tiivistää siten, että toiminnanharjoittaja, kiinteistöhaltija tai valtio maksaa ympäristöriskin aiheuttavien ongelmajätteen poistamisen ja puhdistamiskustannukset.

4 Nykytilan arviointi ja mahdolliset ratkaisukomponentit

Työryhmä on työssään arvioinut sekä ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia että vakuutukselle vaihtoehtoisia tapoja toissijaisen vastuun järjestämiseksi. Eri ratkaisukomponentteja eri tavalla yhdistämällä toissijaisen vastuujärjestelmän toteutustapoja voi olla useita. Ratkaisuvaihtoehtojen hahmottelussa työryhmä on pitänyt lähtökohtana sitä, että TOVA-järjestelmästä sen maksajajoukolle aiheutuva taloudellinen rasite ei kasvaisi nykyisestä. Toisin sanoen TOVA-järjestelmä tulisi mitoittaa nykyiseen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmään maksettavien summien pohjalta (noin 2,5–3 miljoonaa euroa/vuosi). Lisäksi on otettava huomioon, että siitä huolimatta että luotaisiin TOVA-järjestelmä, on mahdollista että eteen tulee tilanne, joka on järjestelmän soveltamisalan ulkopuolella ja silti on turvallisuusperusteisesti tarpeen toimia tai toimenpiteet katsotaan aiheelliseksi poliittisen harkinnan tuloksena muista syistä. Tällöin toimintamalli olisi joka tapauksessa nykymallin mukainen lisätalousarvio- tai muuten valtion budjettiin nojaava menettely. Järjestelmää ei myöskään mitoiteta suuronnettomuuksien tai erittäin laajamittaisen vahinkojen varalta, joiden osalta valtio saattaa kehitettävästä mallista riippumatta joka tapauksessa joutua rahoittamaan tarvittavia TOVA-ennaltaehkäisykustannuksia. Työryhmän liitteessä 6 esitetyt laskelmat perustuvat edellä kuvattuihin lähtökohtiin.

Riippumatta siitä, mihin ratkaisuun toissijaisen vastuujärjestelmän kehittämisessä päädytään, työryhmä on havainnut tarpeen analysoida viranomaisten toimivallan riittävyttä ja täydentämistarpeita tilanteissa, joissa välittömiä torjuntatoimia laajemat toimet ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseksi) taikka vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi. Erityisesti silloin, kun toimista vastaavalla taholla ei ole oikeudellista ja/tai tosiasiallista mahdollisuutta noudattaa esimerkiksi jätehuoltovelvoitteitaan tai kemikaaliturvallisuuden vaatimia velvollisuuksiaan esimerkiksi maksukyvyttömyyden johdosta tai kun vastuutahosta on epäselvyyttä, teettämisuhka ainoana viranomaisen toimivaltaperusteena esimerkiksi vaarallisten jätteiden ja kemikaalien jätehuollon järjestämiseksi tai muiden työryhmän tarkoittamien ennaltaehkäistytoimien suorittamiseksi on osoittautunut puutteelliseksi. Tähän liittyviä lainsäädännön muutostarpeita tarkastellaan yksityiskohtaisesti luvussa 4.1.

Luvussa 4.2 kuvataan keinoja ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän toiminnan tehostamiseksi ja mahdollisuuksia sen soveltamisalan laajentamiseksi. Vakuutusta voitaisiin myös täydentää erillisellä verolla (esim. ”ympäristöturvallisuusmaksulla”) TOVA-ennaltaehkäisykustannusten kattamiseksi. TOVA-ennaltaehkäisykustannukset ovat mietinnössä kuvatulla tavalla kustannuksia välittömiä torjuntatoimenpiteitä laajemmista toimista, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai

muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseksi) taikka vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi silloin, kun toimenpiteistä ensisijaisesti vastuussa oleva taho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.

Luvussa 4.3 kuvataan valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston, ns. "TOVA-rahaston" perustamisedellytyksiä ja käytännön toteuttamistapoja. TOVA-rahasto kattaisi kaikki työryhmän työssä tunnistetut vahinkotilanteet ja kustannukset. Rahastoon nähden päällekkäinen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä voitaisiin näin ollen lakkauttaa.

Toissijaista ympäristövastuujärjestelmää voidaan kehittää myös valtion budjettiin perustuen. Näitä vaihtoehtoja tarkastellaan lähemmin luvussa 4.4. Käytännössä budjetissa toteutettavat TOVA-mallit voidaan ryhmitellä korvamerkittyyntä verotuloon ja sitä vastaavaan vuotuisen määrärahaan, yleiskatteisiin veroon ja vuotuisen määrärahaan, vuotuisen määrärahaan ilman verotuloa sekä malliin, jossa ennakoon päätetty määräraha ei ole. Siirtomäärärahamenettelyn kautta verotuloin kertyviä varoja olisi tietyissä malleissa mahdollista kerryttää budjetin sisäisesti.

Työryhmä on työssään arvioinut varsinaisten toissijaisten vastuujärjestelmien lisäksi myös YSL:iin perustuvan jäteväkuussäätelyn toimivuutta ja kehittämistarpeita. Viime vuosien käytännön tapausten valossa vakuuksien mahdollinen laajentamistarve näyttäisi liittyvän etenkin laajamittaisesti kemikaaleja hyödyntäviin toimintoihin eli laitoksiin, jotka käyttävät tai varastoivat toiminnassaan merkittäviä määriä vaarallisia kemikaaleja ja joihin tästä johtuen liittyy toiminnan päättymisen yhteydessä merkittäviä jälkihoitotoimenpiteitä. Vakuusjärjestelmän kehittämistarpeita kuvataan tarkemmin luvussa 4.5. Kaivoslain mukaisten kaivosvakuuksien toimeenpano on vielä kesken, joten kaivosvakuuksien osalta tarkastelu on rajattu eri vakuusvaatimusten rajapintojen kuvaamiseen.

4.1

Viranomaisten toimivalta toteuttaa torjuntatoimia laajempia ennaltaehkäiseviä toimia

Varsinaisten ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamisesta säädetään YVL:ssä. Viranomaisten velvollisuus näiden YVL 6 §:ssä tarkoitettujen toimien suorittamiseen perustuu esim. pelastuslakiin²¹. Sen sijaan silloin, kun kyse on työryhmän tarkoittamista ennaltaehkäisytoimista, viranomaisilla ei ole yleistä esim. YSL:iin, KemTurvL:iin tai jätelakiin perustuvaa selkeää velvollisuutta tai edes toimivaltaa suorittaa näitä toimia itse varsinaisen vastuutahon sijasta. Toimet voidaan toteuttaa lähinnä teettämisuhan täytäntöönpanon kautta. Teettämiskustannukset peritään velvoitetulta siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä

²¹ Pelastustoimen viranomaiset hoitavat kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuesssa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia (pelastustoiminta 2.2 § 2 kohta). Pelastustoiminnan sisällöstä säädetään pelastuslain 32 §:ssä. Pelastuslaitos ryhtyy toimenpiteisiin, jos laissa asetetut edellytykset täyttyvät: uhka vaatii kiireellisiä toimenpiteitä, uhan kohde ei pysty hoitamaan toimia itse ja/tai tehtävät eivät kuulu muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi. Pelastuslaitos vastaa pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta, kun tulipalo, muu onnettomuus tai niiden uhka vaatii kiireellisiä toimenpiteitä ihmisen hengen tai terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojaamiseksi tai pelastamiseksi eivätkä toimenpiteet ole onnettomuuden tai sen uhan kohteeksi joutuneen omin toimin hoidettavissa tai kuulu muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi (32.2 §). Yhteistyöstä pelastustoiminnassa säädetään pelastuslain 46 §:ssä. Esimerkiksi ympäristöviranomaiset ja maa- ja metsätalousviranomaiset sekä hallinnonalojen laitokset huolehtivat niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnasta, ympäristönsuojelusta, tulvasuojelusta, tulvantorjunnasta ja patoturvallisuudesta (pelastuslaki 46.2 § 7 kohta).

ulosottotoimin on säädetty. Teettämiskustannukset eivät voi tulla korvattaviksi YVL 6 §:n tarkoittamina vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannuksina (YVL 6.2 §, uhkasakkolain (1113/90) 17 §).²² Toissijaista vastuujärjestelmää perimättä jääneiden kustannusten korvaamiseksi ei siis ole, vaikka yksittäistapauksessa osa toimista olisi määriteltävissä YVL:ssä tarkoitetuiksi ympäristövahingon torjuntatoimiksi.

Teettämisuha ainoana viranomaisen toimivaltaperusteena esimerkiksi vaarallisten jätteiden ja kemikaalien jätehuollon järjestämiseksi tai muiden työryhmän tarkoittamien ennaltaehkäisty toimien suorittamiseksi on osoittautunut puutteelliseksi erityisesti silloin, kun vastuussa oleva taho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Teettämisuhaa ei voida kohdistaa siihen, jolla ei ole oikeudellista ja tosiasiallista mahdollisuutta noudattaa velvollisuuksiaan (uhkasakkoL 7 ja 14 §). Haasteellisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi tilanteissa, joissa olisi välttämätöntä järjestää vaarallisten jätteiden ja kemikaalien jätehuolto vakavan ympäristön pilaantumisen vaaran tai muun turvallisuusuhan poistamiseksi, mutta aiheuttaja (ja mahdollinen muu vastuutaho, kuten kiinteistönomistaja,) on konkurssissa, konkurssipesä varaton ja konkurssi uhkaa raueta tai raukeaa, eivätkä YVL:n soveltamisedellytykset täyty. Viranomaisella ei ole yleistä toimivaltaa suorittaa näitä toimia vastuutahon sijasta. Erityisesti konkurssitilanteissa myös vastuun kohdentamisesta voi olla epäselvyyttä. On myös mahdollista, että tilanne edellyttää niin nopeaa reagointia vakavan ympäristön pilaantumisen vaaran tai muun turvallisuusuhan poistamiseksi ja niistä koituvien kustannusten minimoimiseksi, että teettäminen ei käytännössä ole vaihtoehto. Vaikka teettämisuha voidaan panna täytäntöön nopeastikin jo ennen, kuin teettämisuhan asettamista koskeva päätös on lainvoimainen (uhkasakkoL 10 §), esimerkiksi vastuun kohdentamista koskevien kysymysten selvittely voi viedä aikaa.

Viranomaisnäkökulmasta teettämisuha on koettu ongelmalliseksi myös siksi, että viranomaisella ei aina ole teettämisen edellyttämiä riittäviä resursseja käytettävissään. Hankalia rajanvetotilanteita voi liittyä myös siihen, kuinka laajat toimenpiteet viranomaisella voi lopulta teettää.²³ Käytännössä eri hallintopakkokeinoista käytetäänkin pääsääntöisesti uhkasakkoa. Keskeyttämisuhan tehokkuutta heikentää se seikka, että toiminnanharjoittajan toiminta voi jo olla keskeytynyt tai keskeytymisen uhka on niin lähellä, ettei sillä uhkaaminen ole tehokasta.

Edellä kuvatun johdosta **lainsäädännössä voitaisiin määritellä tilanteet, joissa viranomaisella olisi oikeus ryhtyä myös muun kuin teettämisuhan täytäntöönpanon kautta työryhmän tarkoittamiin ennaltaehkäisytoimiin eli välittömiä torjuntatoimia laajempiin toimiin, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseksi) taikka vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi. Lisäksi viranomaisella tulisi olla oikeus saada tästä aiheutuvat kustannukset korvatuiksi toissijaisesta vastuujärjestelmästä, jos vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.**²⁴ Viranomaisen oikeudesta ryhtyä tämänkaltaisiin ennaltaehkäiseviin toimiin olisi luontevaa säätää YSL:ssä (mahdollisesti JL:ssä) ja KemTurvL:ssä. Tarve ennaltaehkäisytoimille perustuisi näissä laeissa säädettyjen julkisoikeusperusteisten velvollisuuksien laiminlyöntiin, kuten

²² Ympäristövahinkolakia koskeneessa hallituksen esityksessä katsottiin, että muussa tapauksessa kaksi päätöksenteko- ja perimisjärjestelmää sekoittuisivat aiheettomasti (HE 165/1992).

²³ Esimerkiksi palkkaisiko viranomaisella edellytetyt vastuuhenkilön toiminnanharjoittajan puolesta, jos tämä ei ole sitä vaatimuksista huolimatta palkannut? Teettäisikö viranomaisella vain akuutin vaaran poistavat toimenpiteet vai myös toimenpiteitä, jotka ovat tarpeellisia pitemmän ajan kuluessa mahdollisesti aiheutuvan vaaran torjumiseksi?

²⁴ Perustan viranomaisen toiminnalle muodostaa perustuslain 2.3 §:ään kirjattu lainalaisuusperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Edelleen perustuslain 80.1 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Koska julkisen vallan käyttö tarkoittaa yksipuolista puuttumista yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, tulee toimivallan perustana olla laintasoinen säännös.

vaarallisten jätteiden tai kemikaalien jätehuollon ja muun jälkihoidon laiminlyöntiin. Vaihtoehtoisesti asiasta voitaisiin säätää erillislailla.

Uusissa toimivaltasäännöksissä määritettäisiin viranomaisen toimivallan laajuus ja se, millaisiin toimiin viranomainen voisi ryhtyä. Pääsääntö olisi, että valvontaviranomainen valvoisi, että toiminnanharjoittaja noudattaisi velvollisuuksiaan. Jos toiminnanharjoittaja laiminlöisi velvollisuuksiaan, viranomaisen tulisi velvoittaa toiminnanharjoittaja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin. Määräystä voitaisiin tehostaa hallintopakolla, kuten nykyisin. Tietyissä rajatuissa laissa määritellyissä tilanteissa viranomainen voisi kuitenkin toteuttaa tarvittavat toimet itse uusien toimivaltasäännösten nojalla.

Ennaltaehkäisevät toimet toteuttava viranomainen voisi olla valvontaviranomainen tai viranomaisesta voitaisiin säätää erikseen. Viranomainen voisi suorittaa tarvittavat toimet joko itse, teettää ne ulkopuolisella taholla ostopalveluna tai sopimalla toimien suorittamisesta esimerkiksi konkurssipesän kanssa. Tehtävän organisointia voidaan pohtia myös osana valtion jätehuoltotyöjärjestelmän kehittämistyötä, joka on tarkoitus toteuttaa syksyllä 2014 käynnistyvän valtakunnallisen kunnostamisstrategiatyön pohjalta. Valtion pilaantuneiden alueiden kunnostustöitä teettävä taho voisi mahdollisesti toimia teettäjänä myös työryhmän tarkoittamissa ennaltaehkäisytilanteissa.

Edellä kuvatun kaltaiset toimivaltasäännökset ovat tarpeen riippumatta siitä, millaisin ratkaisuin toissijaisia vastuujärjestelmiä jatkossa kehitetään. Viranomaisten puutteellisten toimivaltasäännösten johdosta edellä kuvatun kaltaisia ennaltaehkäisytilanteita on tähän asti jouduttu kattamaan poikkeusjärjestelyin. Tarvittavat toimenpiteet on toteutettu sopimalla asiasta viranomaisvalvonnalliseen julkisselvitykseen siirretyn konkurssipesän kanssa. Julkisselvityksen puitteissa toteutetut toimet on rahoitettu lisätalousarviomenettelyn kautta varatuilla valtion varoilla. Toissijaisia vastuujärjestelmiä uudistettaessa järjestelmästä säätävässä laissa voitaisiin viitata viranomaisten esim. YSL:iin tai KemTurvL:iin perustuvien uusien toimivaltasäännösten perusteella toteuttamiin toimiin, mikä samalla määritteli sen, mitä viranomaiskustannuksia järjestelmällä tältä osin katettaisiin.

4.1.1

Viranomaisen oikeus ryhtyä toimenpiteisiin ympäristönsuojelulain nojalla

YSL:n tarkoituksena on muun muassa ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja; turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö; sekä ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia (YSL 1 §). YSL:n mukainen velvollisuus ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista tarkoittaa sitä, että toiminnanharjoittajan on järjestettävä toimintansa niin, että ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä ennakolta. Jos pilaantumista ei voida kokonaan ehkäistä, se on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi. Toiminnanharjoittajan on rajoitettava toimintansa päästöt ympäristöön ja viemäriverkostoon mahdollisimman vähäisiksi (YSL 7.1 §²⁵).

YSL 7 §:ssä on kyse on aiheuttamisperiaatteen mukaisesti lain soveltamisalaan kuuluvien kaikkien toimintojen harjoittajien keskeisimmästä perusvelvollisuudesta ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Viranomaisista ja niiden erilaisista ohjaus-, lupa-, valvonta- ym. tehtävistä säädetään puolestaan YSL:n 3 luvussa. Vaikka viranomaisilla on velvollisuus valvoa lain noudattamista, lain yleisistä säännöksistä ei voida suoraan johtaa viranomaisille yleistä toimivaltaa ryhtyä esimerkiksi tiet-

²⁵ YSL 7.2 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on noudatettava jätelain (646/2011) 2 luvussa säädettyjä yleisiä velvollisuuksia ja periaatteita sekä kemikaalilain (599/2013) ja Euroopan unionin kemikaalilainsäädännön mukaisia kemikaalien turvallista käyttöä koskevia yleisiä periaatteita ja velvoitteita ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäisemiseksi.

tyihin työryhmän tarkoittamiin ennaltaehkäisytoimiin. Viranomaisen toimivallasta toimia itse säädetään lain valvontaa ja hallintopakkoa koskevassa luvussa (luku 18). Tarvittavat toimet ovat toteutettavissa viranomaistoimin vain teettämisuhan täytännönpanon kautta.

YSL:ssa ei siis nykyisellään säädetä viranomaisen oikeudesta ryhtyä työryhmän tarkoittamiin ennaltaehkäiseviin toimiin laissa säädetyn vastuutahon sijasta. Ennaltaehkäisytoimien suorittaminen viranomaistoimin edellyttäisi sitä, että YSL:ssa säädettäisiin viranomaisen oikeudesta ryhtyä näihin toimenpiteisiin esimerkiksi täydentämällä lain valvontaa ja hallintopakkoa koskevia säännöksiä (luku 18) siten, että tietyissä hyvin rajatuissa ja tarkoin määritellyissä tilanteissa viranomainen voisi toimenpiteistä ensisijaisesti vastaavan sijasta suorittaa tiettyjä työryhmän tarkoittamia ennaltaehkäisytoimia ja periä tästä aiheutuneet kustannukset jälkikäteen. Mikäli kustannuksia ei voitaisi periä toimista vastaavalta taholta siksi, että tämä on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa, viranomaisella tulisi olla oikeus saada toimista aiheutuneet kustannukset korvatuiksi toissijaisen vastuujärjestelmän kautta.

Suuntaa sille, miten nyt puheena oleva viranomaisten toimintaa koskeva uusi toimivaltasäännös olisi sisällytettävissä YSL:iin, voidaan hakea laista eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (YmpVahKorjL, 383/2009), jolla on pantu täytäntöön ns. ympäristövastuudirektiivi (2004/35/EY). YmpVahKorjL 9 §:ssä säädetään viranomaisen oikeudesta ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin laissa tarkoitetun vahingon ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi taikka korjaavien toimenpiteiden suorittamiseksi vahingoittuneella alueella esimerkiksi pelastusviranomaisen välitöntä vahingon torjuntaa koskevien toimenpiteiden jälkeen (HE 2008/228). Toimenpiteisiin voidaan ryhtyä, jos asia on kiireellinen eikä laissa tarkoitettua luonnon-suojelulaissa (1096/1996), ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa (587/2011) ja geenitekniiikkalaissa (377/1995) säädettyä menettelyä voida odottaa vahingon olennaisesti laajentumatta tai jos vahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja ei vaikeudetta saada selville. Menettely korjaavista toimenpiteistä määrittämiseksi siten, kuin em. laeissa säädetään, on pantava vireille viipymättä toimenpiteen jälkeen tai kun toiminnanharjoittaja on saatu selville.

YmpVahKorjL 9 § Viranomaisen oikeus ryhtyä toimenpiteisiin

Alueellinen ympäristökeskus voi valtion kustannuksella tehdä tai teettää välttämättömät vahingon ehkäisemistä tai rajoittamista koskevat toimenpiteet taikka korjaavat toimenpiteet vahingoittuneella alueella, jos:

1) asia on kiireellinen eikä 2 §:n 1 momentissa tarkoitettussa laissa säädettyä menettelyä voida odottaa vahingon olennaisesti laajentumatta; tai

2) vahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja ei vaikeudetta saada selville.

Alueellisen ympäristökeskuksen on 1 momentissa tarkoitetun toimenpiteen jälkeen tai kun 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu toiminnanharjoittaja on saatu selville, viipymättä pantava vireille menettely korjaavista toimenpiteistä määrittämiseksi siten kuin 2 §:n 1 momentissa mainitussa laissa säädetään.

Viranomaisen oikeudesta ryhtyä työryhmän tarkoittamiin ennaltaehkäisytoimiin voitaisiin säätää vastaavalla tavalla YSL:n valvontaa ja hallintopakkoa koskevassa luvussa sekä viittaamalla siinä rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisua koskevaan säännökseen (YSL 175 §). Toimimiskynnystä määritteli esim. kiireellisyys, teettämisuhan käyttöön liittyvät rajoitukset (esim. se, että toiminnanharjoittajalla ei ole oikeudellista

tai tosiasiallista mahdollisuutta toteuttaa tarvittavia toimia – toiminnanharjoittaja voi olla maksukyvytön tai omaisuus ei välttämättä ole enää toiminnanharjoittajan, vaan konkurssipesän, hallussa) ja toimenpiteiden välttämättömyys ympäristöä ja ihmisten terveyttä uhkaavan tilanteen johdosta. Toimiin ryhtyminen ei edellyttäisi sitä, että viranomainen arvioisi, kuka toimista vastaa eli toimet voitaisiin toteuttaa, vaikka esimerkiksi jätehuoltovastuun kohdentumisesta olisi epäselvyyttä. Toimiin liittyvä kustannusvastuu ratkaistaisiin jälkikäteen. Lähtökohtana olisi se, että viranomaisen olisi viipymättä toimet toteutettuaan pantava vireille menettely toimenpiteistä määräämiseksi siten kuin YSL:n rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemista koskevassa 175 §:ssä säädetään. Tämä olisi tarpeen, jotta viranomaisen toimenpiteet, vastuullinen taho ja kustannusvastuu voitaisiin vahvistaa muutoksenhakukelpoisella päätöksellä (vrt. HE 2008/228, 9 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Jos kustannuksista vastaava taho olisi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa, viranomaisella tulisi olla oikeus saada toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset korvatuiksi toissijaisesta vastuujärjestelmästä.

Toinen esimerkki voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvästä viranomaisen oikeudesta ryhtyä ns. välittömiin toimiin tietyissä tilanteissa on vesilain 14 luvun 10 §, jonka nojalla valvontaviranomainen voi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin haitan tai vaaran poistamiseksi, jos vesilain taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen toimenpide tai laiminlyönti aiheuttaa välitöntä haittaa tai vaaraa turvallisuudelle, terveydelle tai muulle tärkeälle yleiselle edulle taikka huomattavaa vaaraa toisen omaisuudelle. Valvontaviranomaisen on toimenpiteen jälkeen viivytyksettä pantava vireille hallintopakkoa koskeva asia, jollei tämä ole tarpeetonta. Säännöksen perusteluissa todetaan, että pääsääntönä lainvastaisen tilan oikaisemiseksi on varsinainen hallintopakkomennettely. Eräissä tilanteissa uhkaavan vaaran välttäminen saattaa kuitenkin edellyttää joutuisampaa tai suorastaan välitöntä puuttumista toimintaan haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi. Valvontaviranomainen voisi säännöksen nojalla ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin ennen hallintopakkoasian käynnistämistä turvallisuudelle, terveydelle tai tärkeälle yleiselle edulle taikka toisen omaisuudelle aiheutuvan haitan ja vaaran ehkäisemiseksi (HE 277/2009). Lisäksi vesilain 18 luvun 4 §:ssä säädetään lupaviranomaisen oikeudesta velvoittaa valtion valvontaviranomainen taikka luvanhakija tai -saaja (tai antaa oikeus) tiettyihin vaarantorjuntatoimiin.

Työryhmän tarkoittamien ennaltaehkäistytoimien ohella edellä kuvattujen toimivaltasäännösten kaltainen säännös voisi yksittäistapauksissa kattaa myös YVL 6 §:n nojalla korvattavia torjuntatoimia, joihin viranomaisella on nykyisellään oikeus ryhtyä muiden kuin öljyvahinkojen osalta lähinnä pelastuslain nojalla. Tässä suhteessa säännös olisi viranomaisten toimivaltaa täydentävä säännös. YVL 6 §:ssä ei täsmennetä, minkä viranomaisen toimet voivat tulla korvattaviksi pykälässä tarkoitettuina torjunta- tai ennallistamistoimina. Säännöksen perusteluissa todetaan tältä osin vain se, että valtion tai kunnan tehtäväksi on eri säännöksissä asetettu ympäristön pilaantumisen torjunta tai turmeltuneen ympäristön ennallistaminen. Rajanveto sen välillä, milloin on kyse pelastuslaissa tarkoitetuista pelastusviranomaisten velvollisuuksiin kuuluvista torjuntatoimista ja milloin YSL:iin perustuvan mahdollisen uuden toimivaltasäännöksen puitteissa toteutettavista torjunta- tai ennaltaehkäistytoimista, tulisi ottaa huomioon YSL:n toimivaltasäännöksen muotoilussa.

Viranomaisen oikeus ryhtyä toimenpiteisiin kemikaaliturvallisuuslain nojalla

Kuten edellä mainittiin, myöskään KemTurvL:ssa ei ole toimivaltasäännöstä, jonka nojalla viranomainen voisi ryhtyä työryhmän tarkoittamiin ennaltaehkäiseviin toimiin. KemTurvL:n tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan ehkäistä ja torjua vaarallisten kemikaalien sekä räjähteiden valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja sekä edistää yleistä turvallisuutta. Lain 14 luvussa säädetään puolestaan valvontaviranomaisten (työ- ja elinkeinoministeriö, Tukes, pelastuslaitos, poliisi ja tulli) tehtävänjaosta. Lain yleinen tavoitesäännös taikka valvontaviranomaiselle laissa annettu tehtävä (velvollisuus valvoa lain noudattamista) luovat viranomaiselle tietynlaisen toimimisvelvollisuuden (velvollisuuden käyttää toimivaltaansa) ja suunnan tälle toimimiselle, mutta viranomainen ei voi perustaa toimivaltaansa näihin yleisluontoisiin säännöksiin. Lainalaisuusperiaate edellyttää yksityiskohtaista säännöstä, koska kyse on julkisen vallan käytöstä.

KemTurvL:n yksityiskohtaiset toimivaltasäännöksetkään eivät anna viranomaiselle oikeutta ryhtyä itse ennaltaehkäiseviin toimiin, vaan säännökset koskevat juuri toiminnanharjoittajan velvoittamista. KemTurvL 109.1 §:n mukaan valvontaviranomaisen tulee kieltää tuotantolaitoksen tai sen osan käyttö taikka peruuttaa toiminnanharjoittamista koskeva lupa osittain tai kokonaan, jos toiminnanharjoittajan toteuttamissa toimenpiteissä onnettomuuksien estämiseksi ja rajoittamiseksi on todettu olevan vakavia puutteita. Sama koskee myös vaarallisten kemikaalien siirtoa. 109.2 §:n mukaan jos toiminnanharjoittaja ei ole säädetyssä määräajassa toimittanut vaadittavaa ilmoitusta tai selvityksiä taikka muita lain nojalla annettujen säännösten edellyttämiä tietoja toimenpiteistään onnettomuuksien estämiseksi tai rajoittamiseksi tai jos toiminnasta on todettu muutoin aiheutuvan 109.1 §:ssä tarkoitettua vaaraa vähäisempää vaaraa, on valvontaviranomaisen asetettava toiminnanharjoittajalle riittävä määräaika asian korjaamiseksi. Valvontaviranomainen voi kieltää tuotantolaitoksen tai sen osan käytön taikka vaarallisen kemikaalin siirron, jos toiminnanharjoittaja ei ole korjannut asiaa annetussa määräajassa. Kemikaaliturvallisuuslain 123 §:ssä annetaan viranomaiselle mahdollisuus käyttää päätöksensä tehosteena hallintopakkoa (uhkasakko, teettämis- ja keskeyttämisuhka).

Toissijaisen ympäristövastuujärjestelmän toimiminen käytännössä edellyttäisi mahdollisesti uuden toimivaltasäännöksen ottamista myös KemTurvL:iin. Ottaen huomioon KemTurvL:n tavoitesäännös viranomaisen toimimisoikeus olisi perusteltua rajata välttämättömiin vaaran ehkäisyä ja rajoittamista koskeviin toimenpiteisiin. Säännöksessä tulisi säännellä selkeästi, millaisissa tilanteissa viranomaisella olisi oikeus ryhtyä työryhmän tarkoittamiin ennaltaehkäisytoimiin. YmpVahKorjL 9.1 §:ssä viranomaisen toimimisoikeudelle asetetaan kaksi vaihtoehtoista edellytystä: asia on kiireellinen eikä säännöksessä viitatussa laissa säädettyä hallintopakkomennettelyä voida odottaa vahingon olennaisesti laajentumatta taikka vahingon aiheuttanutta toiminnanharjoittajaa ei tunneta. Kun arvioidaan, olisiko asian kiireellisyys (yhdessä vahingon laajentumisvaaran kanssa) sopiva edellytys myös KemTurvL:n mahdollisessa uudessa säännöksessä, tulee ottaa huomioon se ajallinen jousto, jonka säännökset jo nykyisellään mahdollistavat.

KemTurvL 126 §:n mukaan valvontaviranomaisen antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Toiminnanharjoittajan valituksella ei siis ole lähtökohtaisesti päätöksen noudattamisvelvollisuuden alkamista siirtävää vaikutusta. Käytettäessä hallintopakkoa päätöksentekoprosessi pitenee hallintopakkomennettelyn

kaksivaiheisuuden takia: ensin asetetaan velvoite uhalla tehostettuna ja jos toiminnanharjoittaja ei noudata velvoitetta, uhka tuomitaan maksettavaksi (uhkasakko) tai määrätään täytäntöön pantavaksi (teettämis- ja keskeyttämisuhka). Uhkasakkolain 22 §:n mukaan asianosaista tulee kuulla sekä ennen uhan asettamista että ennen sen tuomitsemista tai täytäntöön pantavaksi määräämistä. Kuulemisessa noudatetaan hallintolain (434/2003) 34 §:ä. Kuulemisajan pituus arvioidaan tapauskohtaisesti, ja vaikka yleinen lähtökohta on, että asianosainen antaa selvityksensä kirjallisesti, on myös suullinen kuuleminen mahdollista. Lisäksi asian saa tietysin edellytyksin ratkaista asianosaista kuulematta (hallintolaki 34.2 §). Näin on esimerkiksi silloin, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle (34.2 § 4 k).

Koska säännökset mahdollistavat jo nykyisellään ”nopeutetun päätöksenteon”, näyttäisi siltä, että asian kiireellisyys yhdessä vahingon laajentumisvaaran kanssa eivät yksinään riittäisi viranomaisen toimimisoikeuden ensimmäiseksi edellytykseksi KemTurvL:ssa. Näin ollen lisäedellytykseksi voitaisiin esimerkiksi asettaa, että käytössä olevat hallintopakkomenettelyt eivät olisi kyseisessä tilanteessa tehokkaita tai mahdollisia. Esimerkiksi jos viranomainen tietää, että toiminnanharjoittajan oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus hallintopakolla tehostetun velvoitteen noudattamiseen on erittäin kyseenalainen (esim. maksukyvyttömyys) tai toiminnanharjoittajalla ei tällaista mahdollisuutta voida mahdollisesti katsoa olevankaan (esim. toiminnanharjoittaja on asetettu konkurssiin, minkä johdosta sen omaisuuden hallintaoikeus on siirtynyt konkurssipesälle), ei tällaisen päätöksen antaminen ole tehokasta/ mahdollista. Jälkimmäisessä tapauksessa sekä toiminnanharjoittajan ollessa tuntematon ongelmana voi myös olla, ettei ole selvää, keneen velvoite ylipääntään tulisi kohdistaa. Tällaiset lisäedellytykset toisivat myös selkeämmin esiin, että ensisijainen toimimisvelvollisuus on juuri toiminnanharjoittajalla, jota viranomaisen tulee velvoittaa toimiin, tarvittaessa hallintopakolla tehostaen. Viranomaisella olisi oikeus toimia itse vain rajatuissa poikkeuksellisissa tilanteissa.

YmpVahKorjL 9.1 §:n toinen, vaihtoehtoinen edellytys viranomaisen toiminnalle on, ettei toiminnanharjoittajaa tunneta. Tämä voisi sopia edellytykseksi myös KemTurvL:ssa, joskin sen käytännön tarve lienee esimerkiksi YSL:iin verrattuna vähäisempi.

Viranomaisen ennaltaehkäiseviä toimia koskevan säännöksen perusteella tulisi olla selkeää, milloin toimittaisiin KemTurvL:n nojalla ja milloin asia kuuluisi YSL:n mukaiseen menettelyyn. Näiden kahden lain välisen rajapinnan lisäksi tulisi huolehtia toimivallan ”ajallisesta ulottuvuudesta” eli siitä, mihin loppuu pelastusviranomaisen pelastuslain mukainen toimivalta ja mistä alkaa KemTurvL:n toimivaltasäännöksessä tarkoitettu toimivalta.

Jos KemTurvL:iin otettaisiin uusi säännös viranomaisen oikeudesta ryhtyä ennaltaehkäiseviin toimiin, tulisi korostaa, että kyseessä ovat vain *välttämättömät* vaaran poistamista koskevat toimenpiteet. Käytännössä tämä tarkoittanee KemTurvL:n 133.1 §:n mukaisia tai kaltaisia (vrt. jos toiminnanharjoittaja tuntematon, konkurssipesä velvoitettuna) lopettamistoimia eli vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä huolehtimista niin, ettei niistä aiheudu henkilö-, ympäristö- eikä omaisuusvahinkoja. Myös lainkohdan mukaiset rakenteiden ja alueiden puhdistamistoimet voisivat tulla kyseeseen siltä osin kuin tällaiset toimet ovat välttämättömiä vaaran poistamiseksi.

Kustannusten periminen edellyttäisi säännöstä, jonka nojalla viranomainen voisi periä teettämistään toimista aiheutuneet kustannukset vastuussa olevalta toiminnanharjoittajalta. Tällaisen päätöksen kautta toteutuisi myös toiminnanharjoittajan oikeusturva, koska kyseessä olisi valituskelpoinen päätös. Viranomaisella tulisi olla oikeus saada kustannukset korvatuksi toissijaisesta vastuujärjestelmästä, jos niiden periminen vastuussa olevalta ei onnistuisi.

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän kehittämistarpeet ja uudistaminen

TOVA-työryhmä on käyttänyt lähteenä ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän toimivuutta ja kehittämistarpeita arvioidessaan aiempaa ympäristöministeriön teettämää selvitystä (*Pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän kehittäminen – välitilin päätös ja vaihtoehtoiset polut tulevaisuuteen* (Jouko Tuomainen, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2011)). Raportin keskeinen havainto oli tarve uudistuksille, sillä vakuutusjärjestelmän ylläpitokustannukset ja maksettavat korvaukset ovat pysyvästi epäsymmetrisiä. Raportissa arvioitiin, miten eri uudistamisvaihtoehdot vaikuttaisivat eri intressitahoihin (yleinen etu toissijaisen vastuujärjestelmän toimivuuden muodossa, valtiontalouden näkökulma, vaikutukset ympäristön tilaan sekä toiminnanharjoittajien, vakuutusyhtiöiden, kuntien ja yksityisten vahingonkärsijöiden näkökulma). Uudistamisvaihtoehdot ryhmiteltiin viiteen päävaihtoehtoon.

1. Ympäristövakuutus säilyy pääosin nykyisen kaltaisena (ns. 0-vaihtoehto). Vaihtoehdon lähtökohtana on, että vakuutuslakiin ja -asetukseen tehtäisiin vain muun ympäristölainsäädännön muutosten edellyttämät vähäiset muutokset esimerkiksi maksuvelvollisuussäännöksiin.
2. Osittaisuudistus, jossa tehostetaan vakuutuksen toimintaa. Esimerkiksi kustannustehokkuutta voidaan lisätä alentamalla vakuutusmaksuja tai hallintokuluja.
3. Osittaisuudistus, jossa laajennetaan vakuutusmaksuvelvollisten joukkoa. Maksuvelvollisuus voidaan ulottaa kattamaan esimerkiksi kuntien ympäristöluvan nojalla toimivat laitokset.
4. Vakuutuslain soveltamisalan laajentaminen kattamaan sen ulkopuolelle nykyisin jääviä pilaantumistilanteita. Näitä ovat esimerkiksi ympäristövastuudirektiivin ns. korjaavat toimenpiteet sekä erilaiset ympäristövakuutuslain korvaussäännösten rajoitukset kuten omavastuu jne.
5. Vakuutuksen lakkauttaminen kokonaan tai määräajaksi. Tässä selvityksessä ei oteta kantaa siihen, tulisiko lakkautuksen yhteydessä tilalle muita vastuu- tai rahoitusjärjestelmiä.

SYKE:n 21/2011, s. 6.

Vakuutusjärjestelmän keskeisimmät uudistamistarpeet TOVA-työssä tunnistettujen kehittämistarpeiden näkökulmasta on koottu lukuun 4.2.1. SYKE:n raportissa 21/2011 vakuutusjärjestelmän säilyttäminen nykyisellään pienin korjauksin (1) nähtiin toissijaisen vastuujärjestelmän toimivuuden kannalta epätydyttävä vaihtoehtona, koska raportissa kuvatut nykyisen vakuutuksen olennaiset puutteet jäisivät korjaamatta.²⁶ Kaikkien nykyiseen ympäristövahinkovakuutukseen perustuvien TOVA-mallien yhteydessä onkin arvioitava, miltä osin vakuutusjärjestelmää on uudistettava sen toimivuuden parantamiseksi ja korvauksenhakijan aseman vahvistamiseksi. Uudistuksia voidaan toteuttaa joko yksityiskohtia täsmentämällä tai laajemmilla osittaisuudistuksilla. SYKE:n raportissa esitetyt keinot vakuutusjärjestelmän osittaisuudistusten

²⁶ Ks. SYKE:n 21/2011 (<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/39780>), s. 59, jossa arvioidaan nykytilan säilyttämisen vaikutuksia.

toteuttamiseksi perustuivat vakuutuksen toiminnan tehostamiseen (2)²⁷ ja vakuutusmaksuvelvollisuuden laajentamiseen (3).²⁸ Lisäksi muun muassa Ympäristövakuutuskeskus on esittänyt vakuutusjärjestelmään uudistuksia.

Osittaisuudistusten ja pienimuotoisempien täsmennysten lisäksi SYKE:n raportissa arvioitiin mahdollisuuksia laajentaa YVVL:n soveltamisalaa kattamaan sen ulkopuolelle nykyisin jääviä pilaantumistilanteita (4). TOVA-työryhmän toimeksiannon näkökulmasta tulee arvioitavaksi, voisiko vakuutuksen soveltamisalaa laajentaa TOVA-ennaltaehkäisytoimiin siten, että toimista johtuvat kustannukset tulisivat korvattaviksi vakuutuksesta. Tämä olisi perustavaa laatua oleva muutos nykyiseen vakuutusjärjestelmään. Edellytyksiä tälle muutokselle tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 4.2.2. TOVA-työryhmä on arvioinut myös muita kuin vakuutuksen soveltamisalan laajentamiseen perustuvia keinoja sisällyttää nykyiseen vakuutusjärjestelmään työryhmän tarkoittamia ennaltaehkäiseviä elementtejä. Luvussa 4.2.3 kuvataan, miten vakuutukseen voisi olla sisällytettävissä ”ympäristöturvallisuusmaksu”, jonka tuotto rahastoitaisiin käytettäväksi TOVA-ennaltaehkäisykustannuksiin.

Toissijaista ympäristövastuujärjestelmää voidaan kehittää myös valtion budjettiin perustuen joko säilyttämällä nykyinen ympäristövakuutusjärjestelmä, jolloin ympäristöturvallisuusmaksun kaltainen vero voisi olla liitettävissä suoraan esim. ympäristölupavelvollisuuteen, tai lakkauttamalla koko vakuutusjärjestelmä. Myös em. SYKE:n raportissa tarkasteltiin yhtenä vaihtoehtona ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän lakkauttamista joko kokonaan tai määräajaksi, mutta ilman kantaa siihen, tulisiko vakuutuksen tilalle muita vastuu- tai rahoitusjärjestelmiä (5).²⁹

4.2.1

Ympäristövahinkovakuutuslain uudistaminen

SYKE:n raportissa 21/2011 mainitaan useita YVVL:n yksittäisten säännösten täsmen-tämistarpeita. Siinä esitetään, että Ympäristövakuutuskeskukselta korvausta hakevan selvitysvelvollisuutta kevennettäisiin ja että korvauksenhakijalla olisi oikeus saada korvausta vahingon selvittämiseen ja korvausvaatimuksen tekemiseen liittyvistä välttämättömistä selvityksistä. Lisäksi hakijalla tulisi olla mahdollisuus saada tietyin edellytyksin ennakkokorvausta jo ennen varsinaista korvauspäätöstä. Tämä mahdollistaisi erityisesti sen, että viranomaiset voisivat ryhtyä toimenpiteisiin korvauspäätöksiä odottamatta (ts. viranomaisen ennakkokorvausoikeus). Myös nykyisen lain mukainen jokaista korvauksen hakijaa koskeva omavastuu tulisi poistaa, koska se johtaa käytännössä siihen, että hyvinkin laaja-alaisista vahingoista ei makseta korvauksia ehkä kenellekään (jokaiseen sovelletaan omavastuuta). Vakuutusjärjestelmän kehittämistä vaadittaisiin myös siksi, että eräissä käytännön tilanteissa on havaittu tulkinnanvaraiseksi, miten vakuutussopimuslain 32 §:n pelastamisvelvollisuus soveltuu YVVL:n perusteella maksettaviin korvauksiin. Lisäksi korvauksenhakijan aseman kannalta olisi tarve säätää Ympäristövakuutuskeskukselle neuvontavelvollisuus samankaltaisesti kuin eräissä muissa vakuutuksissa. YVVL:n valvonta on puolestaan käytännössä ollut passiivista seurantaa, osin sääntelyn epäselvyyden johdosta. Tämä puoltaisi valvontasäännösten täsmen-tämistä tai ohjeistuksia vakuuttamisvelvolli-

²⁷ Toiminnan tehokkuuden lisäämistä (2) pidettiin järjestelmän yleisen toimivuuden kannalta myönteisenä asiana. Järjestelmän tehokkuudella tarkoitettiin kokonaisuutta, joka koostuu hallintokulujen ja kerättyjen vakuutusmaksujen määrästä ottaen huomioon myös vakuutuksesta maksetut vahingonkorvaukset. Raportissa kuvattiin keinoja, joilla epäsuhtaa maksujen ja korvausten välillä voitaisiin muuttaa ja hallintokustannuksia alentaa. SYKE:n 21/2011, s. 60.

²⁸ Raportissa arvioitiin, että vakuutusmaksuvelvollisuuden kohdentaminen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti myös pieniin toiminnanharjoittajiin, esim. kuntien myöntämien ympäristölupien varassa toimiviin toiminnanharjoittajiin, lisäisi järjestelmän oikeudenmukaisuutta (3). Maksuvelvollisuuden ei nykyisellään katsottu kohdistuvan niihin tahoihin, jotka aiheuttavat riskin isännättömistä onnettomuuksista. Muutoksiin voitaisiin liittää myös muutoksia vakuutusmaksujen suuruuteen. Ks. SYKE:n 21/2011, s. 61.

²⁹ Ks. s. 62-63.

suuden noudattamisen tehokkaammaksi valvomiseksi. Vakuuttamisvelvollisuuden valvonta kuuluu ELY-keskuksille (YVVL 3 §).

Vakuutusmaksujen ja korvausten epäsuhtaan puuttuminen olisi yksi keino uudistaa vakuutusta. Euroopan yhteisöjen neuvoston vahinkovakuutusyrityksiä koskevan direktiivin (2009/138/EY) mukaan jäsenvaltiot eivät saa antaa säännöksiä, joissa vaaditaan vakuutusmaksuperusteiden ennalta hyväksymistä. Vakuutusmaksuja ei siten voida viranomaisten taholta etukäteen vahvistaa, vaan ne ovat lähtökohtaisesti vakuutusyhtiöiden itsensä päätettävissä. Laissa voidaan kuitenkin säätää yleiset perusteet vakuutusmaksujen laskemiselle. Lain 8 §:ssä todetaankin, että vakuutusmaksut on laskettava siten, että vahinkoa kärsineiden edut turvataan ja että maksujen tulee olla kohtuullisessa suhteessa vakuutuksista aiheutuviin kustannuksiin nähden. Muutosta edellyttävänä epäkohtana SYKE:n raportissa on pidetty myös sitä, ettei lain 8 §:ssä säädetty vakuutusmaksun kohtuullisuus suhteessa vakuutuksesta aiheutuneisiin kustannuksiin ole toteutunut. Vakuutusmaksun tasoa voidaan ainakin maksettuihin korvauksiin suhteutettuna pitää perustellusti liian korkeana, vaikka tasoa on kahdesti alennettu 20 prosentilla.

Tämän vuosien mittaan havaitun maksujen ja korvausten epäsuhtaan tekee ongelmalliseksi se, ettei vakuutusmaksuihin kohdistu juurikaan kilpailua. Vaikka Finanssi-valvonta (Fiva) ei voi määrätä ympäristövahinkovakuutuksen maksujen määristä tai määräytymisestä, se valvoo kohtuullisuusperiaatteen toteutumista ja voi huomauttaa toimijoita mahdollisesti havaitsemistaan epäkohdista. Fiva puuttuu tilanteeseen kuitenkin vasta esimerkiksi kanteluiden perusteella.

Myös Ympäristövakuutuskeskus on tehnyt useita ehdotuksia vakuutuslainsäädännön täsmentämiseksi. Sen esityksissä on todettu tarpeelliseksi säätää YVVL:n 6 §:ssä säädetystä keskuksen vastuusta yhtäläisesti lain 5 §:ssä säädetyn vakuutuksenantajan vastuun kanssa. Keskuksen vastuun edellytyksenä olisi siis se, että korvausvaatimus olisi esitetty vakuutuskautta vastaavan kalenterivuoden aikana. Vastaava selväntarve on myös lain 15 §:ssä säädetystä korvausten enimmäismäärää ja nk. sarjavahinkoa koskevien vastuiden osalta. Lisäksi olisi syytä arvioida, tulisiko YVVL 15.2 §:n 2 momentin sarjavahingon määritelmää tarkentaa.

YVVL:a täydentävän ympäristövahinkovakuutusasetuksen (YVVA) osalta välittömin muutostarve koskee asetuksen 1 §:n vakuuttamisvelvollisuutta koskevan vanhentuneen lainsäädännön ajantasaistamista. Lisäksi tulisi harkita esim. enimmäiskorvaustason nostamista. Tämä merkitsisi YVVL 15 §:ssä säädetyn korvauksen enimmäismäärän nostamista.

4.2.2

Ympäristövahinkovakuutuslain soveltamisalan laajentaminen kattamaan TOVA-ennaltaehkäisykustannukset

Ympäristövahinkovakuutuksesta korvataan nykyisellään vain tiettyjä vahinkoja sekä vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannuksia, jotka täsmentyvät YVL:n ympäristövahinkokäsitteen ja muun sääntelyn kautta. Vakuutusjärjestelmän laajentaminen koskemaan muita kuin perinteisiä vahingonkorvauksia saattaisi lakiteknisesti olla mahdollista. Korvattavuus YVVL:sta voisi perustua viranomaisille säädettyyn toimintavelvollisuuteen ympäristöturvallisuuden ylläpitämiseksi. Tämä edellyttäisi sitä, että viranomaisten toimivaltasäännöksissä määriteltäisiin selvästi, millaisissa vaaratilanteissa viranomaisten toimintavelvollisuus laukeaisi ja viranomaisten olisi toimittava yleisen turvallisuuden takaamiseksi. Sen sijaan pelkästään kemikaaliturvallisuuteen liittyvät tilanteet, joihin sellaisenaan ei liity ympäristövahingon vaaraa, jäisivät korvauspiirin ulkopuolelle.

Käytännössä laajennusten toteuttamisessa olisi lukuisia haasteita. Vakuutustoiminta edellyttää muun muassa riippumatonta vahingonmäärittelyä. Laajennuksil-

la pyrittäisiin sisällyttämään ympäristövahinkovakuutukseen vahinkoja ennaltaehkäiseviä toimia, jotka täsmentyisivät viranomaisten tapauskohtaisen harkinnan kautta hyvin vaihtelevantyyppisissä tilanteissa. Niiden määrittäminen ennakolta riittävän täsmällisesti olisi vaikeaa.³⁰ Jos TOVA:n avulla korvattavien kustannusten käyttöön jää viranomaisten eli korvauksen saajien tarkoituksenmukaisuusharkintaa, on niiden kattaminen vakuutustyyppisestä mallista hankalaa, ja joka tapauksessa viranomaisen oikeutta ennakkokorvaukseen ennen korvauserusteiden käsillä olon varmistamista ei ole mahdollista toteuttaa vakuutuksella. Sen sijaan korvaus voidaan maksaa välittömästi siinä vaiheessa, kun tilanteen osoitetaan kuuluvan vakuutuksen korvauspiiriin, mutta tällöinkään TOVA-ennaltaehkäisytoimen suorittaminen ei saa olla riippuvainen sen korvattavuudesta vakuutuksesta.

Työryhmän työssä tunnistettuihin TOVA-ennaltaehkäisytoimiin liittyvien toissijaisen vastuujärjestelmän kehittämistarpeita on siis haasteellista ratkaista nykyisen YVVL:iin perustuvalla vakuutusjärjestelmällä, kuten myös vakuutuksen soveltamista koskeva Ympäristövakuutuskeskuksen käytäntö on osoittanut. YVVL 12 §:n mukaan (ja ottaen huomioon YVL 5 ja 6 §:ssä määritelty korvattavat vahingot ja kustannukset) korvattavana vakuutustapahtumana ei pidetä esimerkiksi konkurssiin menneen yrityksen varastoissa olevien vaarallisten kemikaalien ja jätteiden hävityskuluja, ellei niistä aiheudu YVL 6 §:ssä tarkoitettua välitöntä vahingon vaaraa. Vakuuttamiskelpoisten riskien näkökulmasta nämä kulut ovat merkittäväällä tavalla erilaisia kuin ne, jotka syntyvät ympäristövahinkojen korvaamisesta tai ympäristövahinkojen torjunnasta. Kulujen syntymekanismi ei ole sillä lailla sattumanvarainen, kuin mitä vakuuttamisen yhteydessä edellytetään. Vakuutusnäkökulmasta on myös tärkeää, että riskin toteutuminen on ennalta tietämätöntä, eikä siihen voida edunsaajan toimin vaikuttaa. Korvausten edellytysten täyttyminen tapahtuu vakuutusmallissa myös objektiivisesti etukäteen sovittujen kriteerien mukaisesti. Vakuutuksen olemassaolo ei saa vaikuttaa eri osapuolten (yritykset, viranomaiset, velkojat, asiakasyritykset) käyttäytymiseen riskiä lisäävästi. Vakuutuksen hinnoittelun kannalta olisi puolestaan haasteellista ennustaa, miten vahinkojen ennaltaehkäisy käytännössä hoidetaan ja miten siitä syntyvät kustannukset muodostuvat eli mikä olisi objektiivisesti arvioitu vahingon määrä eri yhteyksissä.

Ympäristövahinkovakuutuksen korvauspiirin laajentaminen TOVA-ennaltaehkäisytoimiin ja -kustannuksiin edellyttäisi YVVL:n soveltamisalaa koskevan 1 §:n ja YVVL 12 §:ssä säädetyn korvauksen määrittämisen perusteiden laajentamista YVL:n lisäksi myös muihin säädöksiin. TOVA-ennaltaehkäisytoimien sisällyttäminen YVVL:sta korvattaviksi vakuutustapahtumiksi tarkoittaisi vakuutustapahtuman / korvauspiirin laajentamista selvästi etäisempiin uhkatilanteisiin kuin mitä YVL 6 §:ssä ja VakSopL 32 §:ssä uhkatilanteilla tarkoitetaan. Jotta TOVA-ennaltaehkäisytoimia edes osaksi voitaisiin korvata vakuutuksesta, olisi viranomaisten toimintavelvollisuudet ja -oikeudet määriteltävä yksityiskohtaisesti ja yksiselitteisesti lainsäädännössä. Tällöin TOVA-ennaltaehkäisytoimet olisivat osa viranomaisten normaalia toimintaa ja toiminnan sisältö ja laajuus olisivat ennakoitavissa, ja siten tällaisista toimista aiheutuvien kustannusten kattamiseen voitaisiin varautua myös vakuutuksella.

4.2.3

Ympäristövahinkovakuutukseen sisällytettävä ”ympäristöturvallisuusmaksu”

Lakisääteistä tapaturmavakuutusta ja liikennevakuutusta koskeviin lakeihin on sisällytetty kyseisten vakuutuslajien vahinkotapahtumien estämiseksi ja vähentämiseksi tarkoitettuun toimintaan rahoitus vakuutuksen kautta. Tämä voisi toimia mallina myös ympäristövahinkovakuutuksen täydentämiseksi tavalla, jolla järjestettäisiin

³⁰ Ks. SYKEra 21/2011, s. 57-58.

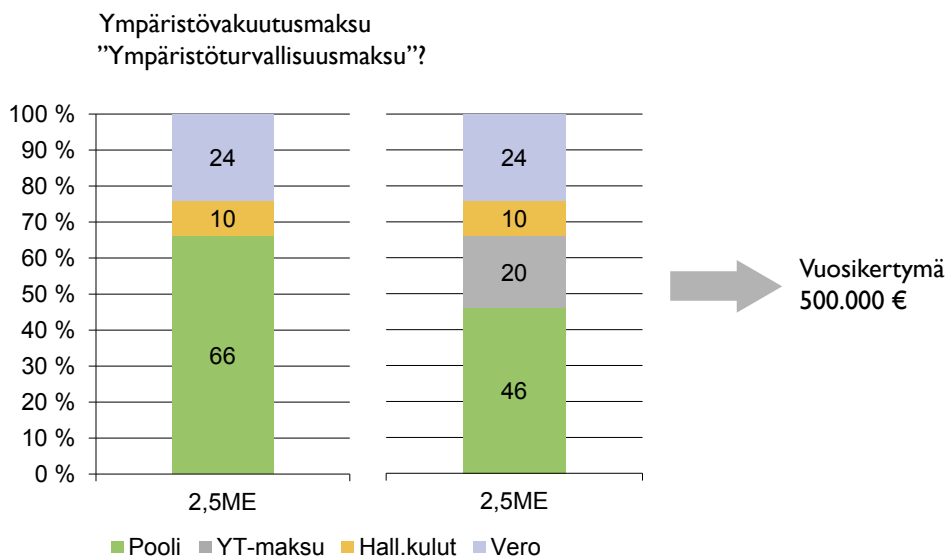
vahinkotapahtumien ennaltaehkäisyn kannalta välttämättömien toimien rahoitus. Lakimuutoksella säädettäisiin ympäristövahinkovakuutuksia myöntävien vakuutusyhtiöiden vakuutusmaksutulosta maksettavasta ”ympäristöturvallisuusmaksusta” ja ympäristön turvallisuuden edistämiseksi myönnettävistä määrärahoista.

Työtapaturvavakuutuslain (608/1948) 35 §:ssä säädetään, että lain mukaisen pakollisen vakuutuksen vakuutusmaksusta on käytettävä 1,75 prosenttia työsuojelun edistämiseen siten kuin työsuojelurahastolaissa (407/1979) säädetään. Vakuutusyhtiö suorittaa tämän määrän Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle, joka tilittää sen Työsuojelurahastolle. Työsuojelurahasto rahoittaa sellaista tutkimus- ja kehitystoimintaa, joka parantaa työoloja ja edistää työyhteisöjen toiminnan turvallisuutta ja tuottavuutta. Vastaavasti liikennevakuutuslain (279/1959) 18 a §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi määrätä kohtuullisen maksun sellaisen toiminnan tukemiseen, jolla harkitaan olevan yleistä merkitystä liikenneturvallisuuden edistämiseksi. Jokaisen em. lain 17 §:n 1 ja 4 momentissa tarkoitetun liikennevakuutustoimintaa Suomessa harjoittavan vakuutusyhtiön on tilitettävä ministeriön määräämä maksu Liikennevakuutuskeskukselle, joka suorittaa maksun ministeriön määräämällä tavalla liikenneturvallisuuden edistämistarkoituksiin. Esimerkiksi vuonna 2013 vakuutusyhtiöiden suorittaman liikenneturvallisuusmaksun suuruus oli yhteensä 8 063 890 euroa. Vakuutusyhtiöiden keskinäiset maksua koskevat maksuosuudet määräytyivät lopullisesti niiden liikennevakuutuksesta saamien vakuutusmaksutulojen mukaisessa suhteessa. Käytännössä liikenneturvallisuusmaksun osuus liikennevakuutusmaksutulosta on ollut hieman yli prosentin luokkaa (1,01–1,05 %). Maksulla kertyneet varat on kohdennettu kolmelle liikenneturvallisuustyötä tekeväälle yhteisölle; Liikenneturvalle (n. 6.3 m €), tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkintalautakunnille (n. 1.7 m €) sekä Ahvenmaan maakunnan liikenneturvallisuustyölle (43 t €). Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan parhaillaan hallituksen esitystä laiksi liikenneturvallisuusmaksusta. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan jatkossa liikenneturvallisuusmaksun perisi vakuutusyhtiöltä Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi ja valtion talousarvioon voitaisiin ottaa määräraha liikenneturvallisuustyön edistämiseen. Ehdotukseen sisältyy myös nykyistä tarkemmat säännökset maksun suuruuden perusteista ja maksuvelvollisen oikeusturvasta. Muutoksen taustalla on perustuslain 81 §:n asettamat vaatimukset siitä, että verojen ja veroluonteisten maksujen perusteista on säädettävä lailla ja että veronkanto-oikeus voi olla vain julkisyhteisöllä.

Ympäristövahinkovakuutukseen voisi olla mahdollista sisällyttää edellä esiteltyjä työsuojelumaksua ja liikenneturvallisuusmaksua vastaava ”ympäristöturvallisuusmaksu”, joka käytännössä olisi valtion talousarvion kautta hallinnoitava erillinen vero. Samassa yhteydessä YVVL:n mukainen vakuuttamisvelvollisuus voitaisiin ulottaa kaikkiin YSL:n nojalla ympäristölupavelvollisiin yrityksiin eli myös kunnan myöntämien ympäristölupien varassa toimintaa harjoittaviin. Tällöin vakuutusjärjestelmästä johtuva maksurasite kohdentuisi nykyistä laajemmin ja tasapuolisemmin ympäristölle riskiä aiheuttaviin toimintamuotoihin.

Käytännössä jokainen YVVL:ssa tarkoitettua ympäristövahinkovakuutustoimintaa Suomessa harjoittava vakuutusyhtiö olisi velvollinen keräämään ympäristöturvallisuusmaksun osana ympäristövahinkovakuutusta. Vakuutusyhtiöiden keskinäiset maksuosuudet määräytyisivät niiden ympäristövahinkovakuutuksesta saamien vakuutusmaksutulojen mukaisessa suhteessa. Maksu määrättäisiin prosenttiperustaisena, jolloin se kohtelisi kaikkia vakuutusyhtiöitä samalla tavalla edellyttämällä kaikilta vakuutusyhtiöiltä yhtä suuren suhteellisen maksuosuuden. Maksun määrä voisi olla esimerkiksi 20 prosenttia vakuutusyhtiön ympäristövahinkovakuutuksesta saamasta maksutulosta. Ympäristövahinkovakuutuksen vuosittaisen yhtiökohtaisen maksutulon varmistaisi Finanssivalvonta, ja maksun määräytymisen perustana oleva verovuosi olisi kalenterivuosi.

Ympäristöturvallisuusmaksuna kerättävää verotuloa voitaisiin hallinnoida valtion talousarviossa eri tavoin (ks. luku 4.4.). Varoista voitaisiin myöntää määrärahoja ympäristöturvallisuuden edistämiseksi. Määrärahojen myöntämisestä päättäisi esimerkiksi ympäristöministeriö. Varat kohdennettaisiin ensisijaisesti TOVA-ennaltaehkäisytoimiin. Lisäksi voitaisiin harkita mahdollisuutta rahoittaa muita ympäristöturvallisuutta edistäviä hankkeita, kuten historiallisten pima-alueiden kunnostamista, jos TOVA-ennaltaehkäisytoimista jäisi varoja käyttämättä.



Ympäristövakuutusmaksu koostuu 1) poolille tilitettävästä riskimaksusta ja riskilisästä 2) vakuutuksen hoitokulukuormituksesta ja 3) vakuutusmaksuverosta. Mikäli vakuutukseen sisällytettäisiin ympäristöturvallisuusmaksu, sen vuosikertymä nykyisten vakuutusmaksumäärien mukaan olisi n. 500 000 e olettaen maksun suuruudeksi 20 % vakuutuksesta saadusta maksutulosta.

4.3

Valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen

Ympäristövahinkojen korvaaminen, ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannusten sekä TOVA-ennaltaehkäisykustannusten kattaminen tilanteissa, joissa vastuutaho on maksukyvytön, tavoittamattomissa tai tuntematon, voitaisiin turvata perustamalla toissijaiset ympäristövastuutilanteet kattava rahasto (jäljempänä TOVA-rahasto). Rahastosta säädettäisiin erityislilla ja rahastoa koskevalla valtioneuvoston asetuksella. Rahaston perustamisedellytyksiä kuvataan yksityiskohtaisemmin luvussa 4.3.1. TOVA-rahastolla korvattaisiin nykyinen YVVL:iin perustuva ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä.

Ajatusharjoitelma siitä, minkä tyyppisin ratkaisu ja periaattein TOVA-rahasto voisi toimia, on sisällytetty lukuun 4.3.2. Rahastoon kerättäisiin varoja vuosittaisilla rahastomaksuilla, jotka mitoitettaisiin toiminnanharjoittajilta vakuutusjärjestelmään nykyisellään kerättävien summien pohjalta (n. 2,5–3 milj. euroa/vuosi). Näin ollen TOVA-järjestelmästä toiminnanharjoittajille aiheutuvat yhteenlasketut vuosittaiset kustannukset eivät nousisi nykyisestä. Liitteessä 6 kuvataan tältä pohjalta hahmoteltuja vaihtoehtoja rahastomaksuvelvollisuuden ja maksujen suuruuden määritte-

lemiseksi. Valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksu olisi vero. TOVA-rahasto voitaisiin perustaa öljysuojarahastoon nähen joko itsenäisenä rahastona tai vaihtoehtoisesti liittämällä se öljysuojarahastoon. Viimeksi mainittuun vaihtoehtoon liittyviä tekijöitä arvioidaan luvussa 4.3.3. Joka tapauksessa TOVA-tilanteisiin kerättävien varojen hallinnoinnissa voisi olla perusteltua hyödyntää öljysuojarahaston olemassa olevaa hallintorakennetta.

Öljysuojarahastoa koskevaa sääntelyä kehitettäessä tulisi kuitenkin ottaa huomioon öljysuojarahaston toiminnan erityispiirteet ja merkittävyys kansallisten ja Suomen kansainvälisten öljyntorjuntatehtävien kannalta.³¹ Rahaston merkittävin rooli liittyy eri tahojen vahingontorjuntakaluston ylläpitämiseen ja torjuntavalmiuden varmistamiseen varsinaisten vahingonkorvausten ja vahinkojen torjuntakustannusten kattamisen ohella, mikä tulisi ottaa huomioon järjestelmää kehitettäessä. Nämä tehtävät liittyvät nimenomaan öljyntorjuntaan, ei muihin ympäristövahinkotilanteisiin. Kustannustehokkain ja eri toimijoiden kannalta tasapuolisin tapa toissijaisten vastuukysymysten ratkaisemiseksi saattaisi kuitenkin olla öljysuojarahaston ja tulevan muita ympäristövahinkotilanteita kattavan TOVA-järjestelmän yhtenäistäminen jossain määrin, lähinnä esim. hallinnollisesti.

4.3.1

Rahaston perustamisedellytykset

Valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista säädetään perustuslain 87 §:ssä. Lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen. Suomessa on tällä hetkellä 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa, joiden toiminta on keskenään hyvin erilaista.³² Kunkin rahaston toimintaa säädellään erityislailla ja useita myös rahastokohtaisella asetuksella. Rahastoihin kerätään varoja lähinnä erityisillä maksuilla ja talousarviosta siirrettävillä määrärahoilla.

Rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä (PeL 87 §). Perustuslain säätämisvaiheessa uudistetut rahastojen perustamisvaatimukset eivät vaikuttaneet silloin jo olemassa olleiden rahastojen asemaan, vaan ne pystyivät jatkamaan toimintaansa entiseen tapaan. PeL 87 §:n ensimmäisen virkkeen mukaisten rahaston perustamista koskevien edellytysten (lailla säätämisen vaatimus, välttämättömyyskriteeri) tulee kuitenkin täyttyä laajennettaessa olennaisesti nykyisten

³¹ Öljysuojarahaston toimivuutta ja kehittämistarpeita on arvioitu esimerkiksi Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallintaa ja vastuita koskevassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2014).

³² Valtion asuntorahasto, Huoltovarmuusrahasto, Maatalouden interventiorahasto, Maatilatalouden kehittämisrahasto, Valtion eläkerahasto, Valtion ydinjätehuoltorahasto, Valtionakuurarahasto, Valtion vakuusrahasto, Öljysuojarahasto, Valtion televisio- ja radorahasto ja Palosuojelurahasto. Valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja voidaan luokitella niiden pääasiallisen tehtävän mukaan varautumisrahastoihin, toimintoja rahoittaviin rahastoihin, omaisuuden hallinnointirahastoihin ja vakuusluonteisiin rahastoihin. Luokitusperusteet kuvaavat rahastojen tarkoitusta, mutta perusteet ovat lähellä toisiaan. Toissijaisen ympäristövastuun järjestämisen kannalta keskeisiä esimerkkejä ovat toimintoja rahoittaviin rahastoihin luettava öljysuojarahasto ja varautumisrahastoihin luettava ydinjätehuoltorahasto. Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 184/2009.

rahastojen varoja tai käyttötarkoitusta. Lisäksi tällaisten muutosten hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään edellä mainittu kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Rahaston perustaminen merkitsee poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja kaventaa eduskunnan budjettivaltaa, minkä johdosta uuden rahaston perustamiseen tulisi suhtautua hyvin pidättyvästi.³³ Kuten perustuslain säätämisen yhteydessä todettiin, talousarvion ulkopuoliseen rahastotalouteen on kuitenkin olemassa pysyvää tarvetta.³⁴ Talousarvion ulkopuolisten rahastojen etuina ovat niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Rahastot mahdollistavat myös varautumisen vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen ylipäänsä on epävarmaa. Valtion pysyvän tehtävän hoitaminen saattaa PeL 87 §:n tarkoittamalla tavalla ehdottomasti edellyttää rahaston perustamista esimerkiksi tilanteissa, joissa tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. Esimerkkinä tällaisista tehtävistä on mainittu muun muassa erilaiset vakuutusluonteiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla, joihin nykyisistä rahastoista kuuluu lähinnä öljysuojarahasto.³⁵

Erilaisilla eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä on katsottu voitavan vähentää rahaston perustamisesta tai laajentamisesta aiheutuvaa eduskunnan budjettivallan rajoitusta. Rahastosta maksettavat menot voidaan määrittellä tyhjentävästi rahastoa koskevassa erityislaissa siten, että eduskunnan voidaan katsoa lainsäädäntövallallaan ohjaavan rahaston varojen käyttöä. Rahastolta voidaan kieltää itsenäinen lainanotto, jolloin eduskunta päättää talousarviokäsittelyssä tai muussa yhteydessä rahaston lainanottovaltuuksien myöntämisestä. Myös muita rahaston tuloja voidaan ohjata valtion talousarvion kautta, ja eduskunnalla on päätösvaltaa rahaston tuloihin myös silloin, kun rahastoon ohjataan lakisääteisiä maksuja. Rahaston varojen sijoittamiselle voidaan asettaa rajoituksia, ja eduskunnalle voidaan antaa mahdollisuus päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä rahaston toiminnan päälinjoista. Talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöksessä eduskunnalle annetaan nykyiseen tapaan keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä, minkä lisäksi rahastot ovat valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alaisia.³⁶

4.3.2

TOVA-rahasto -ajatusharjoitelma

TOVA-rahastolla korvattaisiin nykyinen YVVL:iin perustuva ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä. Varsinaisten ympäristövahinkojen korvaamiseen sekä näiden vahinkojen torjuntaan ja ennallistamiseen liittyvien kustannusten lisäksi rahastosta maksettaisiin työryhmän tarkoittamien välttämättömien ennaltaehkäisytoimien kustannuksia tilanteissa, joissa ensisijainen vastuullinen on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa (TOVA-ennaltaehkäisykustannuksia). Kustannukset määräytyvät tapauskohtaisen viranomaisarvion perusteella keskenään hyvin erityyppisissä tilanteissa. Kustannukset liittyvät pääsääntöisesti jätehuollon järjestämiseen sekä vaarallisten kemikaalien poiskuljettamiseen ja kemikaalijäämien puhdistamiseen

³³ HE 1/1998.

³⁴ HE 1/1998.

³⁵ HE 1/1998. Öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia öljyvahingoista ja niiden torjumisesta sekä ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista. Lisäksi rahastosta maksetaan korvauksia ja myönnetään avustuksia torjuntakaluston hankkimisesta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuneisiin kustannuksiin (L öljysuojarahastosta 1.2 §). Rahasto saa varat öljysuojamaksun kertymästä ja osittain siirroista valtion talousarviosta. Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 184/2009.

³⁶ HE 1/1998.

tuotantolaitokselta, minkä lisäksi korvattavia kustannuksia voi syntyä esimerkiksi sähkön ja lämmön toimittamisesta ja vartioinnin järjestämisestä kiinteistölle. TOVA-rahastosta ei korvattaisi öljyvahinkojen torjuntaan ja korvaamiseen sekä öljyvahinkoihin varautumiseen liittyviä kustannuksia, joiden toissijaisesta korvaamisesta säädetään öljysuojarahastosta annetussa laissa.

Rahastoon kerättäisiin varoja vuosittaisilla rahastomaksuilla, jotka mitoitettaisiin toiminnanharjoittajilta vakuutusjärjestelmään nykyisellään kerättävien summien pohjalta (n. 2,5–3 milj. euroa/vuosi). Näin ollen TOVA-järjestelmästä toiminnanharjoittajille aiheutuvat yhteenlasketut vuosittaiset kustannukset eivät nousisi nykyisestä. Rahastomaksuvelvollisuus määräytyisi toiminnan YSL:iin tai KemTurvL:iin perustuvan luvanvaraisuuden perusteella. Maksuvelvollisia voisivat olla yksityisoikeudelliset yhteisöt, joiden harjoittama toiminta edellyttäisi YSL:n mukaista ympäristölupaa tai KemTurvL:n mukaista kemikaaliturvallisuuslupaa. Rahastomaksuvelvollisuus voitaisiin liittää myös kunnan myöntämiin ympäristölupiin, jolloin myös kunnan myöntämien ympäristölupien nojalla toimintaa harjoittavien olisi osallistuttava toissijaisen vastuujärjestelmän rahoittamiseen. Kunnan myöntämällä ympäristöluvalla toimintaa harjoittavat olisivat velvollisia maksamaan esimerkiksi kertaluonteisen rahastomaksun toiminnan alkaessa. Tästä koitua maksurasitus kohdentuisi pääosin pieniin yrityksiin, ja se pyritäisiin pitämään kohtuullisena määrittelemällä rahastomaksuksi kertaluonteinen toiminnan alkaessa suoritettava korkeintaan esimerkiksi 500 euron suuruinen maksu.

Vaihtoehtoisia tapoja rahastomaksuvelvollisuuden ja maksujen suuruuden määrittelemiseksi on kuvattu esimerkinomaisesti liitteessä 6. Rahastomaksujen suuruuteen voisi vaikuttaa esim. liikevaihto tai rahastomaksut voitaisiin jakaa tasan kaikkien järjestelmän rahoittamiseen osallistuvien tahojen kesken. Esimerkiksi jos maksuvelvollisia olisivat valtion ympäristölupavelvolliset yritykset, jotka harjoittaisivat toimintaa oy/ky/ay-muodossa (eivätke eläinsuojat ja kalankasvattamot olisi maksuvelvollisia), ja maksuvelvolliset jaettaisiin liikevaihdon suuruuden perusteella maksuluokkiin, **yritysten vuosittainen maksuvelvollisuus vaihtelisi 300–6200 euron välillä.** Laskelma osoittaa, että erityisesti suurten yritysten maksurasitetta voitaisiin näin keventää suhteessa siihen, mitä maksuja vakuutusjärjestelmän puitteissa nykyisellään peritään. Yrityskohtaiset kustannukset jakautuisivat myös nykyistä tasaisemmin.

TOVA-rahaston hallinto voisi olla perusteltua järjestää yhteistyössä öljysuojarahaston hallinnon kanssa. Käytännössä rahastoja voisi hallinnoida yhteinen hallitus, joka öljysuojarahastoon liittyvien tehtävien lisäksi vastaisi myös TOVA-rahaston toiminnan ja talouden järjestämisestä sekä huolehtisi esimerkiksi TOVA-rahastosta maksettavista korvauksista ja avustuksista. Hallinnollisten säästöjen lisäksi järjestelyn etuina olisivat öljysuojarahastoon kertyneen toissijaisten vastuukysymysten ratkaisussa tarvittavan kokemuksen ja asiantuntemuksen hyödyntäminen. Tässä yhteydessä voitaisiin myös harkita sitä, että rahastoa hallinnoisi pääasiallisesti nykyisen öljysuojarahaston hallitus, mutta hallitusta täydennettäisiin esimerkiksi jätehuoltoalan tai kemianteollisuuden edustuksella tilanteissa, joissa rahastosta haettaisiin korvauksia muusta kuin öljystä johtuvissa ympäristövahinko- ja riskitilanteissa.

YKSITYISKOHTAISEMPAA LUONNOSTELUA

TOVA-rahaston tarkoitus ja soveltamisala (vrt. ÖsraL 1 ja 10 §, YVVL 1 §)

- TOVA-rahastosta maksetaan korvauksia YVL:ssa tarkoitettua, Suomessa harjoitetusta toiminnasta Suomessa aiheutuneesta ympäristövahingosta sekä tällaisen vahingon torjuntakustannuksista ja kustannuksista vahingoittuneen ympäristön saattamiseksi ennalleen, jos
 1. korvausta ei ole täysimääräisesti saatu perityksi siltä, joka on YVL:n mukaan vastuussa vahingon korvaamisesta (korvausvelvollinen), ja korvausta ei saada korvausvelvollisen vastuuvakuutuksesta; tai
 2. korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyä.
- Lisäksi TOVA-rahastosta maksetaan korvauksia ja myönnetään avustuksia viranomaisille aiheutuneista TOVA-ennaltaehkäisytoimista, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseksi) taikka vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi.
- TOVA-rahastosta ei maksettaisi sellaisia korvauksia tai avustuksia, jotka voidaan maksaa ÖsraL:n mukaan

Korvaukset (ks. ÖsraL 3 luku, YVVL 3 luku)

- ympäristövahingot sekä ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannukset
 - korvaus määrätään noudattaen soveltuvien osin, mitä YVL:ssa säädetään
 - huom esim. sietämisvelvollisuus YVL 4 §
 - ei makseta YVL 9 §:ssä tarkoitettua etukäteiskorvausta eikä rahastolla ole YVL 10 §:ssä tarkoitettua lunastamisvelvollisuutta
- TOVA-ennaltaehkäisytoimet korvataan, jos laissa säädetty edellytykset täyttyvät
 - edellytykset voisivat täsmentyä viranomaisten ennaltaehkäisytoimiin liittyvien toimivaltasäännösten kautta
- ennakkokorvauksen mahdollisuus, kun kyse vahinkojen torjunta- ja ennallistamistoimista sekä TOVA-ennaltaehkäisytoimista
 - tavoitteena kustannusten nopea korvaaminen, jolloin mahdollinen epätietoisuus kustannusten maksajasta ei viivyttäisi toimien aloittamista
 - nopeat torjuntatoimet rajoittavat oleellisesti vahingosta ympäristölle ja ihmisten terveydelle koituvia haittoja
- vahinkoa kärsineellä selvitysvelvollisuus, kuten YVVL:n 16 §:n mukaan?
 - koettu ankaraksi, ks. SYKE:n 21/2011, s. 26–27.
- ei omavastuuta
- korvausten enimmäismäärä
- takautumisoikeus: rahastosta korvausta saaneen oikeus saada korvausta korvausvelvolliselta siirtyä rahastolle siltä osin kuin korvausta on maksettu
 - erityisestä syystä rahaston hallituksella on oikeus jättää korvaus kokonaan tai osittain perimättä takaisin rahastoon
- rahastosta maksettavista korvauksista ja avustuksista päättää rahaston hallitus

Rahastomaksu (ks. ÖsraL 2 luku, YVVL 2 ja 8 §, YVVA I §)

- maksuvelvollisia yksityisoikeudelliset yhteisöt, joiden harjoittamaan toimintaan liittyy olennainen ympäristövahingon vaara tai jonka toiminta yleisesti aiheuttaa haittaa ympäristölle
 - ympäristölupavelvolliset (YSL)
 - kemikaaliturvallisuuslupavelvolliset (KemTurvL)
- maksuvelvollisuus rajattavissa eri tavoin, ks. tarkemmin liite 6
- laissa säädettävä maksun (eli veron) määräytymisen perusteista
 - lupaviranomainen vahvistaa (ilman harkintavaltaa) maksun suuruuden

Pääomarajat ja lainausoikeus (vrt. varojen siirto valtion talousarviosta, ÖsraL 25 §)

- rahaston pääomaraaja voisi olla esim. 10, 20 tai 50 miljoonaa euroa (ks. tarkemmin laskelmat liitteessä 6)
- pääomaraajojen täyttyminen merkitsisi rahastomaksujen määrääikaista lakkauttamista (kunnes pääoma laskenut esim. tietyn prosenttiosuuden verran)
- rahastolla voisi olla tarkoin rajattu ja pääomarajoihin suhteutettu lainausoikeus valtion budjetista sellaisia tilanteita varten, että rahaston varat eivät riitä rahastosta maksettavien korvausten suorittamiseen
 - kun rahastoon on kertynyt riittävästi varoja, tuloutetaan valtiolta saadut varat takaisin valtion talousarvioon eli lainatut varat kerättäisiin maksuvelvollisilta rahastoon jälkikäteen
- lainausoikeus mahdollistaisi rahaston pääomaraajojen mitoittamisen maltillisiksi

TOVA-rahaston hallinto, hallitus ja henkilöstö (vrt. ÖsraL 4 §)

- TOVA-rahaston päätöksenteosta vastaisi rahaston hallitus

4.3.3

TOVA-rahaston liittäminen öljysuojarahastoon

TOVA-rahasto voitaisiin perustaa öljysuojarahastoon nähden joko itsenäisenä rahastona tai vaihtoehtoisesti liittämällä se öljysuojarahastoon. Kuten uuden rahaston perustaminen, myös öljysuojarahaston laajentaminen edellyttäisi PeL 87 §:n säädettyjen rahaston perustamista koskevien edellytysten täyttymistä (lailla säätämisen vaatimus, välttämättömyyskriteeri, eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä), koska rahaston käyttötarkoitus ja varat laajentuisivat olennaisesti. Öljysuojarahaston laajentaminen vaatisi öljysuojarahastoa koskevan lainsäädännön uudistamista tai nykyisen lainsäädännön kumoamista ja uuden laajennetun rahaston kattavan lain säätämistä. Riippumatta siitä, miten öljysuojarahaston laajentaminen toteutettaisiin, sen yhteydessä olisi perusteltua lakkauttaa nykyinen YVVL:iin perustuva vakuutusjärjestelmä päällekkäisen sääntelyn välttämiseksi.

Öljysuojarahaston toiminnan vakiintuneisuus ja käytännön toimivuus perustelisivat sitä, että vaikka rahastoa laajennettaisiin, öljysuojarahaston öljyvahinkoihin liittyvää toimintaa jatkettaisiin nykyisten toimintaperiaatteiden mukaisesti (ml. maksuvelvollisuuden, maksumenettelyn, rahastosta maksettavien korvausten ja avustusten ym. suhteen). Nykyisen öljysuojarahaston hallinnoimat varat pidettäisiin erillään muista ympäristövahinko- ja riskitilanteita varten rahastoitavista varoista. Ratkaisua perustelisi myös se, että nykyisestä öljysuojarahastosta maksetaan varsinainen vahingonkorvausten ja vahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannusten lisäksi myös muita öljyvahinkoihin ja niiden torjuntaan liittyviä korvauksia, kuten korvauksia öljyn pilaaman maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta, torjuntaka-

luston hankkimisesta, torjuntavalmiuden ylläpidosta ja eräitä avustuksia. Tämän tyyppisiä kustannuksia ei ole suunniteltu katettavaksi muiden ympäristövahinko- ja riskitilanteiden osalta. Muiden ympäristövahinko- ja riskitilanteiden varalta rahastoon kerättäisiin varoja ympäristölupa- tai kemikaaliturvallisuuslupavelvollisuuteen perustuvan maksuvelvollisuuden kautta, ja niitä käytettäisiin öljyvahinkoihin tarkoitettuihin varoihin nähden itsenäisesti (esim. samantyyppisin ratkaisuin kuin edellä itsenäisen TOVA-rahaston yhteydessä on esitetty). Laajennetussa rahastossa olisi siis kaksi keskenään selkeästi erillistä puolta, mutta niiden toimintaa yhtenäistettäisiin yhteisellä hallituksella.

Öljysuojarahaston laajentaminen kattamaan myös muita ympäristövahinko- ja riskitilanteita voitaisiin toteuttaa myös uudistamalla rahasto kokonaisuudessaan eli arvioimalla uudestaan myös sitä, millä perustein öljyvahinkoihin liittyviä toissijaisia vastuukysymyksiä jatkossa ratkaistaisiin. Tässä yhteydessä kehitettäisiin yhtenäiset rahastoon kerättäviä varoja koskevat menettelytavat ja periaatteet, määriteltäisiin perusteet maksuvelvollisuudelle, rahastosta maksettaville korvauksille ja avustuksille sekä järjestettäisiin rahaston hallinto laajan toissijaisen ympäristövastuujärjestelmän kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämä muuttaisi rahaston luonnetta merkittäväällä tavalla ja toisi siihen nykyisen järjestelmän kannalta uusia elementtejä, minkä johdosta ratkaisua ei voida pitää edellä kuvattujen öljysuojarahaston erityispiirteiden näkökulmasta perusteltuna.

4.4

Valtion talousarviossa toteutettavat mallit

TOVA-tilanteissa tarvittava rahoitus olisi järjestettävissä myös valtion talousarviossa toteutettavien mallien kautta. Valtion talousarviossa toteutettavissa malleissa talousarviossa voitaisiin osoittaa määrärahaa TOVA-tarkoituksiin. Määrärahoista maksettavien korvauksien edellytyksistä säädettäisiin ao. verolaissa tai niistä päätettäisiin budjetissa asianomaisen menomomentin päätösosassa todetuin edellytyksin. Tarvittava hallintotoiminta keskittyisi esim. ympäristöministeriöön, joka päättäisi määrärahojen käytöstä. Korvaushakemuksia koskevat päätökset olisivat normaaleja hallintopäätöksiä, joista voitaisiin valittaa hallinto-oikeuteen.

Kaikki talousarvion määrärahat on katettava talousarvion tuloilla, mikä tarkoittaa, että talousarviossa osoitetaan vähintään määrärahojen suuruinen rahoitus joko aitoina tuloina, aiemman ylijäämän käyttönä tai lainanottona.

TOVA-tarkoituksiin varattujen määrärahojen rahoitus voidaan talousarviossa toteuttaa kolmella tavalla: uudella korvamerkityllä verotulolla, uudella yleiskatteisella verotulolla tai muilla yleiskatteisilla tuloilla kuten lainanotolla.

Valtion talousarviossa toteutettavat mallit ovat yhdistettävissä nykyiseen vakuutusjärjestelmään tai vakuutusjärjestelmä voitaisiin lakkauttaa. Jos ympäristövahinkovakuutus säilyisi, vakuutusta voitaisiin uudistaa ja kehittää tarvittavilta osin.

Kaikissa eri valtion talousarviossa toteutettavissa malleissa TOVA-tapausten hoitamiseen liittyvät mahdolliset henkilöstömenot voitaisiin kattaa erilliselle toimintamenomomentille varattavalla lisärahoituksella. Jos verotulo olisi korvamerkitty, sitä tulisi voida käyttää myös TOVA-tapausten hallinnoinnista viranomaisille aiheutuviin menoihin.

Korvamerkitty verotulo ja sitä vastaava vuotuinen määräraha

Varojen kerryttäminen TOVA-tarpeisiin olisi mahdollista toteuttaa valtion budjetin avulla ottamalla käyttöön samansuuruinen vero kuin edellä luvussa 4.3 käsitellyssä talousarvion ulkopuolisenkin rahaston tapauksessa. Veron tuottoa vastaava määrä budjetoitaisiin lain mukaan käytettäväksi TOVA-tarkoituksiin (verotulon lakisääteinen korvamerkintä³⁷). Esimerkkinä verotulon lakisääteisestä korvamerkinnästä voidaan mainita kalastuslain (286/1982) 90 §:ssä säädetty kalastuksenhoitomaksu:

Kalastuslaki 90 §

Valtion talousarvioon otetaan kalatalouden valtakunnalliseen ja alueelliseen edistämiseen vuosittain määräraha, joka vastaa ainakin sitä määrää, mikä kolmen edellisen vuoden aikana kalastuksenhoitomaksun suorittaneiden henkilöiden keskimääräisen lukumäärän perusteella kalastuksenhoitomaksuina kertyisi. Tarkoitukseen on kuitenkin myönnettävä vähintään se määrä, mikä kalastuksenhoitomaksuina on kertynyt sitä vuotta edeltävänä vuonna, jota varten talousarvio on laadittu.

Kalastuksenhoitomaksua vastaava määräraha käytetään vuosittaiseen toimintaan, joten siitä ei jää varsinaista käyttämätöntä osaa, joka kumuloituisi, kuten tässä talousarviossa toteutettavassa TOVA-ratkaisussa tulisi ajatella tapahtuvan. Talousarviossa toteutettavasta määrärahan kerryttämisestä onkin kyse vasta silloin, kun talousarviossa on vuosittain verotuloa vastaava siirtomääräraha ja kun vanhentuvasta siirtyneestä määrärahasta käyttämättä jääneet varat budjetoidaan talousarvioon uudelleen.

Vuonna 2013 käyttöön otetulla pankkiverolla kerätään varoja etukäteen mahdollisten rahoitusmarkkinaongelmien varalta ja mm. rajataan veronmaksajien vastuita mahdollisissa tulevilla pankkikriiseissä. Vero ei ole tuloverotuksessa vähennyskelpoinen, joten valtiontalouden tulot lisääntyvät veron määrällä.³⁸ Määräraha on 3-vuoden siirtomääräraha, joten käyttämättömät määrarahat tulisi niiden vanhennuttua uudelleenbudjetoida, jotta niiden käyttö olisi tämän jälkeen mahdollista ja jotta talousarviossa toteutettu varojen kerryttäminen voisi toteutua. TOVA-tarkoituksiin osoitetut määrarahat voitaisiin niin ikään budjetoida siirtomäärärahaksi, jolloin kuluvan budjettivuoden määräraha sekä edellisiltä vuosilta siirtyneet, vielä käyttämättä olevat varat olisivat jatkossa käytettävissä.

Yleiskatteinen vero ja vuotuinen määräraha

TOVA-toimenpiteiden rahoitus olisi mahdollista järjestää myös siten, että verotuloja ei korvamerkittäisi, vaan mahdolliset korvaukset ja kustannukset maksettaisiin budjetin yleisistä varoista. Korvamerkityn veron vaihtoehtona on tällöin yleiskatteinen vero, joka tuloutettaisiin valtion talousarvioon määrärahojen yleiseksi katteeksi. Tällöin TOVA-tarkoituksiin olisi osoitettu määräraha, mutta määräraha ei olisi välttämättä verotulon suuruinen eikä suoraan kytköksissä TOVA-tarkoituksiin. Yleiskatteisenkin

³⁷ Budjetoinnissa pyritään lähtökohtaisesti välttämään verotulojen lakisääteistä korvamerkintää tiettyihin määrärahoihin (tulojen sitomattomuusperiaate), koska kytkentä vähentää mahdollisuuksia määrärahojen vapaaseen allokointiin ja näin ollen kaventaa eduskunnan budjettivaltaa.

³⁸ Voimassa olevan lainsäädännön mukaan pankkiveroa suoritetaan verovuosina 2013-2015. Se on tarkoitettu väliaikaiseksi ratkaisuksi, joka on tarkoitus korvata kansallisella vakaumaksulla riippuen siitä, miten Euroopan unionin ns. kriisinhallintadirektiivin käsittely etenee. Direktiivissä on tarkoitus määrittellä unionin tasolla yhdenmukaiset periaatteet ja kriteerit kriisintarkaisurahastojen maksujen keräämiselle. Hallitus varautuisi siihen, että pankkiveron tuotto lähtökohtaisesti siirrettäisiin myöhemmin koti-maisiin kriisintarkaisutarkoituksiin. Laki väliaikaisesta pankkiverosta (986/2012), HE 167/2012.

vero on kuitenkin mahdollista kytkeä tosiasiallisesti TOVA-tarkoituksiin käytettävään määrärahaan (asia voi ehkä olla todettu myös HE:n perusteluissa), jolloin yleiskatteisen veron malli vastaa toteutukseltaan asiallisesti korvamerkityn veron mallia.

4.4.3

Vuotuinen määräraha ilman verotuloa

Talousarvion kautta toteutettava ratkaisu voisi myös olla vuosittaisen määrärahan osoittaminen TOVA-tarkoituksiin ilman, että sitä varten kerätään veroa. Mikäli talousarvio on alijäämäinen, tämä tarkoittaa valtion lainanoton lisäämistä.

4.4.4

Ei ennakoon päätettyä määrärahaa

Jos talousarvioon ei oteta TOVA-tarkoituksia vastaavaa vuotuista määrärahaa, TOVA-ennaltaehkäisykustannukset maksetaan tapauskohtaisen harkinnan mukaan valtion varoista (lisäbudjetti). Tämä on nykyinen TOVA-malli, jos ympäristövahinkovakuutus säilyisi.

Ei ennakoon päätettyä määrärahaa -vaihtoehdossa ennaltaehkäisytilanteissa tarvittavaa reagointikykyä ja toimivuutta voitaisiin tehostaa esimerkiksi käyttämällä toimenpiteiden alkuvaiheessa ympäristöministeriön momentilla olevaa ympäristövahinkojen torjuntaan tarkoitettua määrärahaa, joka on välittömästi käytettävissä. Tällä voitaisiin aloittaa akuutit vaaran ennaltaehkäisyn kannalta välttämättömät toimenpiteet ja varsinainen rahoitus (ja poliittinen päätös toimenpiteistä ja halutusta lopputuloksen tasosta) haettaisiin talousarviomenettelyn kautta.

4.5

Vakuusjärjestelmän kehittäminen

Viime vuosien käytännön tapausten valossa ympäristönsuojelulain (86/2000) 43 a-c §:n vakuusvaatimuksen soveltamisalan mahdollinen laajentamistarve näyttäisi liittyvän etenkin laajamittaisesti kemikaaleja hyödyntäviin toimintoihin. Vakuussääntelyn laajentamisen tarvetta ja paikkaa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvuissa 4.5.1 ja 4.5.2. Lisäksi YSL:n jätevakuussäännösten soveltamiseen ja tulkintaan näyttäisi edelleen liittyvän joitain epäselvyyksiä, joiden korjaustarvetta työryhmän tulee tarkastella riippumatta siitä, mitä sääntelyn soveltamisalan laajentamisesta ehdotetaan. Näitä kysymyksiä tarkastellaan luvuissa 4.5.3 ja 4.5.4.

Ympäristösääntelyyn sisältyy useita eri tilanteita varten säädettyjä vakuusvelvoitteita. Päällekkäisyyden vaaraa näiden osalta ei yleensä ole. YSL:n vakuussääntelyn ja kaivoslakiin perustuvien vakuusvaatimusten yhteensovittamista tarkastellaan lähemmin luvussa 4.5.5. Vakuuksien päällekkäisyyteen liittyvät kysymykset otetaan huomioon myös arvioitaessa vakuussääntelyn laajentamista laajamittaisesti kemikaaleja hyödyntäviin toimintoihin. Lisäksi mietinnön liitteessä 3 on lueteltu muita ympäristösäädöksiin perustuvia vakuusvaatimuksia, jotka eivät kuitenkaan suoraan liity työryhmän työhön. Nämä vakuusvaatimukset perustuvat YSL:n, jätelain ja kaivoslain ohella vesilakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin ja maa-aineslakiin.

Vakuussäätelyn laajentamisen tarve ja paikka

Seuraavassa arvioidaan vakuussäätelyn mahdollista laajentamista koskemaan etupäässä laitoksia, jotka käyttävät tai varastoivat toiminnassaan merkittäviä määriä vaarallisia kemikaaleja, ja joihin tästä johtuen liittyy toiminnan päättymisen yhteydessä merkittäviä jälkihoitotoimenpiteitä. Laajentaminen saattaisi olla toteutettavissa joko KemTurvL:iin tai YSL:iin perustuen. Mainitut säädökset ovat käytännön soveltamisalaltaan osittain päällekkäisiä ja siten vakuussäätelyn kehittämisen kannalta myös osittain vaihtoehtoisia. Kemikaaleja käyttävä laitos voi olla ympäristöluvanvarainen ja osa käytettävistä kemikaaleista saattaa jossain vaiheessa muuttua jätteeksi ja tulla näin YSL:n mukaisen jätevakuuden piiriin. Toisaalta vakuuden tarvetta on tarkasteltava myös sellaisten kemikaaliturvallisuutta parantavien toimenpiteiden kannalta, jotka eivät ole jätehuoltoa ja eivät tästä syystä myöskään kuulu jätevakuuden piiriin.

YSL:n jätevakuussäätelyn mahdollisia katvealueita käsiteltiin viimeksi jätelain-säädännön uudistamista valmistelleessa JÄLKI-työryhmässä, joka esitti säätelyn laajentamista koskemaan myös vaarallisia kemikaaleja:

”Muun toiminnanharjoittajan kuin jätteen käsittelijän on asetettava vakuus, jos kysymyksessä on toiminta, johon tarvitaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/1/EY tarkoitettu lupa, ja vakuus on tarpeen toiminnan lopettamiseen liittyvän jätehuollon varmistamiseksi tai lopettamisesta aiheutuvan vakavan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai yleiselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran poistamiseksi”.³⁹

Lausuntopalautteen perusteella säännösluonnoksen katsottiin kuitenkin laajentavan silloista vakuussäätelyä tarpeettomasti ja tavalla, jonka vaikutuksia ei voitu arvioida riittävällä tarkkuudella. Laajennusehdotus ei ollut enää mukana hallituksen esityksessä (HE 199/2010 vp).

Mitä ongelmatilanteita laajennuksella voitaisiin ratkaista?

Vakuusjärjestelmän laajentamisen peruskysymys on, ovatko siitä saatavat hyödyt merkittävämpiä kuin haitat; ts. saadaanko laajentamisella käytännössä katetuksi sellaisia jälkihoitotoimia, joita nykyinen säätely ei kata, ja millä kustannuksella. Vakuusjärjestelmän laajentamisesta syntyisi kustannuksia niin toiminnanharjoittajille (lopettamistoimenpiteisiin varattava rahat jo toiminnan alkaessa) kuin viranomaisellekin (hallinnointi, lisääntynyt valvonta). Toisaalta viime vuosina on tullut ilmi tapauksia, joissa toiminnanharjoittaja on ajautunut konkurssiin ja lainmukaisia jälkihoitotoimia on jäänyt suorittamatta, koska vakuutta tai muuta rahoitusta ei ole ollut käytettävissä. Näissä tapauksissa näyttäisi olleen pääosin kyse valvonnallisesta ongelmasta: vakuutta ei määrätty tai asetettu, vaikka lain mukaan näin olisi tullut tehdä tai sitten toiminnan jälkihoitovelvoitteet ylittivät moninkertaisesti luvan mukaisen toiminnan eikä vakuudella voitu kattaa kuin pieni osa jälkihoitotoimista. Tulee huomata, että vakuuksilla katetaan vain kustannukset, jotka liittyvät lain ja lupamääräysten mukaisen toiminnan lopettamiseen ja joiden tarve on ennakoitavissa.

Käytännön kokemusten perusteella vakuusinstrumentin laajempi käyttöönotto voisi turvata jälkihoitotoimien suorittamista ja aiheuttamisperiaatteen toteutumista nimenomaan toiminnoissa, joissa käsitellään laajamittaisesti vaarallisia kemikaaleja.

³⁹ JÄLKI-työryhmän ehdotus jätealan lainsäädännön uudistamiseksi.

Esimerkiksi raaka-aineena merkittäviä määriä kemikaaleja käyttävissä laitoksissa voi syntyä mittavia jäteongelmia toiminnan päättyessä, jos jäljelle jäänyt kemikaali ei olekaan enää käyttökelpoista. Usein kemikaalit voidaan kuitenkin käyttää uudelleen jossain muualla, jolloin käsittelyä vaativaa jätettä ei synny merkittäviä määriä. Jopa tuotantolaitoksen prosessissa kiertävien kemikaalien muuttuminen jätteeksi voi olla vaikeasti ennakoitavissa lupaharkintavaiheessa.

Vakuuden käytön laajentamista arvioitaessa tärkeintä onkin tunnistaa mahdollisimman tarkasti ne toiminnot ja niihin liittyvät jälkihoitotoimet, joissa vakuuden tarve on lainsäädännön ja käytännön kokemusten perusteella selvästi nähtävissä eli ennakoitavissa. Vakuudella ei kateta ympäristöriskejä, vaan maksukyvyttömyysriskejä; ts. riskiä siitä, että jälkihoitotoimista vastaavalta toiminnanharjoittajalta loppuvat rahat ja toimet jäävät siksi hoitamatta.

Kumpi on laajennuksen oikea paikka, ympäristönsuojelulaki vai kemikaaliturvallisuuslaki?

Jos vakuusinstrumentin käytön laajentaminen kemikaaleja käyttäviin laitoksiin katsotaan tarpeelliseksi, oma kysymyksensä on se, missä laissa se tapahtuu. Käytännössä vaihtoehtoja on kaksi: YSL:n jätevakuussäntelyn soveltamisalan laajentaminen tai uuden vakuussäännöksen kirjaaminen KemTurvL:iin. Keskeisinä valintaperusteina voidaan pitää ainakin sitä, kuinka tarkasti ja ennakoitavalla tavalla vakuussäännöksen soveltamisala voidaan käytännössä rajata, ja toisaalta sitä, minkälaisia vaikutuksia viranomaistoimintaan ja yrityksiin uudella säännöksellä olisi.

Vaikka JÄLKI-työryhmän esittämästä laajennuksesta (ks. edellä) lopulta luovuttiin, YSL:n säntelyn laajentamisen etuna verrattuna KemTurvL:iin olisi se, että vakuuden määräämis- ja valvontakäytännöt viranomaisissa ovat joitain seikkoja lukuun ottamatta vakiintuneet. YSL:n vakuussäntely ulottuu jo nykyisellään, kuten edellä luvussa 3.6 on todettu, esimerkiksi prosessiteollisuuden laitoksiin, jos niissä syntyy merkittäviä määriä käsittelyä vaativia jätteitä. Myöskään vakuudella katettavat toimenpiteet eivät rajoitu ehdottomasti vain toiminnassa syntyneiden jätteiden jätehuollon järjestämiseen. Jo lain sanamuodonkin mukaan vakuus kattaa myös muita jälkihoitotoimenpiteitä (puhdistamista, tarkkailua) silloin kun tarve toimenpiteille on seurausta toiminnassa syntyneestä jätteestä tai niiden käsittelystä. Jos YSL:n vakuussäännöstä laajennetaan tästä edelleen kattamaan uusia toimintatyyppisiä ja toimenpiteitä, joilla ei ole enää mitään linkkiä jätehuoltoon tai jätteisiin, liikutaan ympäristönsuojelu- ja jätelakien perinteisen soveltamisalan ulkopuolelle. Tällöin vakuussäntelyn soveltamiskäytäntöä ja vaikutuksia voi olla vaikea ennakoida.

KemTurvL:ssa mahdolliset vakuusvaatimuksen soveltamiskohteet voitaisiin rajata esimerkiksi osaan niistä laitoksista, jotka tarvitsevat toimintaansa lain mukaisen luvan. KemTurvL:n 23 §:n mukaan vaarallisten kemikaalien laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin on oltava lupa. Luvanvaraisuus määräytyy käytännössä asetuksessa olevan, kokonaisriskiä kuvaavan laskukaavan perusteella.⁴⁰ Tällä hetkellä luvan piirissä on n. 700 laitosta. Vakuussäntelyn sijoittamista KemTurvL:iin puoltaa myös se, että lain 133 §:ssä säädetään nimenomaisesti tuotantolaitoksen lopettamisen yhteydessä suoritettavista toimenpiteistä. Vakuuden tarpeen ja määrän harkinta olisi helppo sijoittaa tähän säännökseen. Tällaisia 133 §:n tarkoittamia toimenpiteitä ovat tuotantolaitoksen rakenteiden ja alueiden puhdistaminen sekä kemikaaleista ja räjähteistä huolehtiminen niin, ettei niistä aiheudu henkilö-, ympäristö- eikä omaisuusvahinkoja. Toimenpiteet ovat osittain samoja, joita voidaan kattaa myös YSL:n mukaisella jätevakuudella (silloin, kun laitoksella on myös YSL:n mukainen lupa). KemTurvL:iin tulisi ottaa erillinen päällekkäisyyden estävä säännös.

⁴⁰ Asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta (855/2012).

KemTurvL:n mahdolliset ongelmat vakuussäätelyn näkökulmasta näyttäisivät olevan säätelyn käytännön toimeenpanossa. Tuotantolaitoksen toiminnan lopettamista ei tällä hetkellä varsinaisesti valvota. Toiminnanharjoittaja tekee lopettamista koskevan ilmoituksen ja lupa kumotaan, kun ilmoitetun lopettamissuunnitelman toteutusaikataulu on päättynyt. Valvonta päättyy tähän eikä lopettamisilmoituksen suunnitelman toteutumista varsinaisesti valvota. Toiminnanharjoittaja toimii lainvastaisesti, jos sillä on (lopettamisilmoituksensa vastaisesti) vielä hallussaan kemikaaleja, jotka edellyttäisivät lupaa. Oleellinen kysymys on, edellyttäisikö vakuuden tuominen KemTurvL:iin tämän käytännön muuttamista? Edellyttäisikö vakuuden toimivuus valvontaviranomaisen tarkastavan käytännössä, että toiminnanharjoittaja on todellisuudessa toteuttanut lopettamisilmoituksen suunnitelmassa ilmoittamansa toimenpiteet? Tämä herättää kysymyksiä viranomaisten resursseihin liittyen: onko kaikkien toimenpiteiden tarkastaminen mahdollista ja minkälaisin resurssein? Esimerkiksi rakenteiden ja alueiden puhdistamisen valvonta ei liene mahdollista pelkästään silmämääräisesti, vaan tarvitaan erityisasiantuntemusta ja erilaisia luonnontieteellisiä ja teknisiä analyysijä.

4.5.2

Luonnostelua kemikaaliturvallisuuslain vakuussäätelyksi

Seuraavassa luonnostellaan – edellä kappaleessa 4.5.1 sanotun pohjalta - mahdollisia KemTurvL:n vakuussäännöksiä. Pykäläluonnokset on soveltuvien osin laadittu YSL:ssä olevien jätevakuutta koskevien säännösten pohjalta. Jokaisen säännösluonnoksen jälkeen on nostettu esiin mahdollisia soveltamiseen liittyviä ongelmia ja vaikutuksia.

25 a § Laajamittaisen toiminnan vakuus

Vaarallisen kemikaalin laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavalta toiminnanharjoittajalta voidaan vaatia vakuuden asettamista 133 §:n lopettamistoimenpiteiden asianmukaisen suorittamisen varmistamiseksi.

Valtioneuvosto voi asetuksella säätää tarkemmin niistä edellytyksistä, joiden nojalla valvontaviranomaisen tulee harkita vakuuden asettamista.

Vakuuden asettamisvelvollisuus koskisi **vain laajamittaista** kemikaalien teollista käsittelyä ja varastointia. Toiminnan laajamittaisuus (tai vähäisyys) määräytyy tuotantolaitoksen kemikaalien määrän ja laadun perusteella. Toiminnan laajuudesta säädetään vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annetussa asetuksessa (855/2012). Vakuuden asettaminen vähäiselle toiminnalle ei olisi mielekästä järjestelmästä aiheutuvien kustannusten (hallinto-, ym.) ja siitä saatavan mahdollisen hyödyn välisen epäsuhdan johdosta. Vähäisen toiminnan lopettamistilanteisiin liittyvät epävarmuudet ovat nimensä mukaisesti vähäisiä. Esimerkiksi polttoaineiden jakeluasemat katsotaan vähäiseksi toiminnaksi. Niissä olevat polttoainemäärät ovat pieniä ja ne saadaan myytyä. Laajamittaisia toimintoja on tällä hetkellä n. 700.

Vakuus olisi harkinnanvarainen. Laajamittainen toiminta voi olla luonteeltaan monenlaista, eikä läheskään kaikkiin liity merkittäviä vakuudella katettavia jälkihoitovelvoitteita. Tuotantolaitosten lopettamistoimenpiteet voidaan saada hoidettua, vaikka tuotantolaitos olisikin esimerkiksi isännätön. Tällaisten tuotantolaitosten kemikaalit ovat rahanarvoisia lopettamistilanteissakin, minkä lisäksi puhdistettavia laitteistoja ei välttämättä ole (esim. vuokratut säiliöt). Energialaitokset ja nestekasvaimet ovat esimerkkejä tällaisista laitoksista. Koska säännöksen lähtökohtaisen soveltamisalan piiriin kuuluisi merkittävä määrä laitoksia, lain soveltamista ja tul-

kintaa voisi olla syytä ohjata asetuksessa annettavilla kriteereillä, joilla tarkennettaisiin vakuuden asettamisen/ vaatimisen edellytyksiä. Asetuksessa säädettävien tarkempien kriteereiden tulisi heijastaa mahdollisten jälkihoitotoimien laajuutta ja todennäköisyyttä. Tällaisia kriteerejä olisivat ainakin käytettävien kemikaalien laatu, määrä ja toiminnan luonne.

25 b § Vakuuden määrä

Vakuuden on oltava riittävä 133 §:ssä säädettyjen toimien hoitamiseksi ottaen huomioon toiminnan laajuus ja luonne sekä muun lain nojalla asetetut vakuudet.

Luvassa on määrättävä, että toiminnanharjoittaja kerryttää tuotantolaitosta koskevaa vakuutta siten, että vakuuden määrä vastaa koko ajan mahdollisimman hyvin niitä kustannuksia, joita toiminnan lopettamistoimenpiteiden suorittaminen arviointihetkellä aiheuttaisi.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuuden määrän laskemisesta ja kerryttämisestä.

Vakuuden määrän sääntelyssä keskeisin ongelma on vakuuden arviointikäytäntöjen muodostaminen. Lopullisen päätöksen tekevältä lupaviranomaiselta arviointi vaatisi uudenlaista osaamista. Toiminnanharjoittajan voitaisiin edellyttää arvioivan toiminnan jälkihoidon tarpeen ja sen kustannukset lupahakemusvaiheessa, jolloin viranomainen voisi tämän arvion pohjalta harkita, tarvitseeko toiminnanharjoittajan asettaa vakuus 133 §:n mukaisten lopettamistoimien varmistamiseksi. Nykyisessä lupamenettelyssä hakija ilmoittaa hakemuksessaan tuotantolaitoksen kemikaalien määrät ja kuvaa tuotantolaitoksen toiminnan. Kokonaiskemikaalimäärä muodostuu prosessissa olevista, sieltä jo tulleista ja alueella muuten (esim. säiliöissä) olevista kemikaaleista. Jos määrät muuttuvat, tulee toiminnanharjoittajan ilmoittaa muutoksista. Koska kemikaalien määrämuutokset ovat käytännössä pitkälti toiminnanharjoittajan ilmoituksen varassa, määrämuutosten huomioiminen vakuuksissa voi olla haasteellista. Viranomaisen valvontakäytännöt huomioon ottaen vakuuksien suuruuteen vaikuttavat määrämuutokset tuskin tulisivat esille valvonnassa. Entä mitkä ovat viranomaisen käytössä olevat keinot, jos toiminnanharjoittaja ei olekaan päivittänyt vakuuttaan kemikaalimääriä vastaavaksi? Olisiko hallintopakolla tehostettu velvollisuus päivittää vakuus uusia määriä vastaavaksi käytännössä tehokas keino? Tulisiko KemTurvL 109 §:n säännöstä (tuotantolaitoksen toiminnan rajoittaminen) tarkentaa siten, että valvontaviranomainen voisi ryhtyä lainkohdan mukaisiin toimiin myös silloin, jos vakuutta ei aseteta tai sen määrä ei vastaa 133 §:n mukaisia jälkihoitotoimenpiteitä?

Vakuuden tulisi olla suuruudeltaan sellainen, että se kattaisi KemTurvL 133 §:n mukaisista lopettamistoimista aiheutuvat kustannukset eli kemikaalien hävittämiskustannukset sekä laitteistojen ja alueen puhdistuskustannukset. Vakuuden määrään vaikuttaisivat toiminnan laajuus ja luonne. Toiminnan laajuudella tarkoitetaan kemikaalien määrää ja vaarallisuutta ja toiminnan luonteella kemikaalien luonnetta ja sitä mitä niillä tehdään. Toiminnan luonne olisi vakuuden arvioinnin kannalta keskeisin. Tällöin arvioidaan, ovatko tuotantolaitoksen kemikaalit plus- vai miinusmerkkisiä toiminnan loppuessa eli ovatko ne rahanarvoisia kemikaaleja vai likaantuneita/ pilaantuneita kemikaaleja, joiden hävittäminen maksaa. Esimerkiksi onko kemikaali koko ajan säiliössä, muuttuuko kemikaali pikkuhiljaa prosessissa kuten pintakäsittelylaitoksissa vai onko kemikaali pelkkä raaka-aine? Vaikeaksi arvioinnin tekisi se, että toiminnan alkaessa esimerkiksi raaka-aineena käytetty kemikaali voi olla arvokasta, mutta menettäessään markkina-arvonsa sen hävittä-

misestä aiheutuukin kustannuksia. Samoin toiminnan alkaessa kemikaali voi olla arvokasta, mutta esimerkiksi seisoessaan kauan käyttämättömänä, se voi menettää ”tehonsa” ja samalla arvonsa. Markkinahintamuutosten arvioiminen ei ole mahdollista, joten tältä osin vakuuden määrään vaikuttaisi kemikaalin arvo/ arvottomuus vakuuden määräämishetkellä. Tehottomiksi ja näin ollen hävittämiskustannuksia aiheuttaviksi kemikaaleiksi mahdollisesti muuttuvat kemikaalit olisi syytä laskea kokonaisuudessaan miinusmerkkisiksi, koska lopettamishetken tosiasiallista tilannetta ei ole mahdollista arvioida. Samoin niin sanottujen prosessikemikaalien osalta lienee syytä laskea hävitettävän kemikaalin määräksi kaikki prosessiin mahtuva kemikaali tekemättä eroa sen suhteen, onko kemikaali jo likaantunut eli maksaako sen hävittäminen vai onko kemikaali vielä puhdasta tai vain vähän likaantunutta, jolloin sen voisi vielä myydä. Näin siksi, ettei toiminnan lopettamishetken tilannetta ole mahdollista arvioida. Vaikka kemikaalimäärät ja toiminnan luonne olisivatkin tiedossa, suureksi haasteeksi muodostuu lopettamistoimenpiteiden euromääräinen arviointi.

Vakuuden määrään vaikuttaisivat myös toiminnanharjoittajan muut vakuudet. Jos esimerkiksi YSL:n mukainen jätevakuuus kattaisi toiminnanharjoittajan varastoimat jätekemikaalit, ei vakuutta KemTurvL:n nojalla olisi tältä osin aiheutta asettaa. Vakuuksien päällekkäisyyksien tarkastaminen edellyttäisi viranomaisyhteistyötä. Laitteistojen ja alueen puhdistuskustannusten osalta tulisi arvioida, millaisia laitteistoja tuotantolaitoksella on (pelkkiä säiliöitä vai myös muuta laitteistoa) ja paljon niiden puhdistaminen maksaisi, jos puhdistamista ylipäätään tarvittaisiin.

25 c § Vakuuden asettaminen ja voimassaolo

Luvassa on annettava tarpeelliset määräykset x §:ssä säädetystä vakuudesta ja sen asettamisesta. Vakuudeksi voidaan hyväksyä takaus, vakuutus tai pantattu talletus. Vakuuden antajan on oltava luotto-, vakuutus- tai muu ammattimainen rahoituslaitos, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Vakuus on asetettava luvassa osoitetun valvontaviranomaisen eduksi ennen toiminnan aloittamista.

Vakuuden on oltava voimassa yhtäjaksoisesti tai määrävälein toistuvasti uusittuna vähintään kolme kuukautta siitä, kun toiminnanharjoittaja on valvontaviranomaiselle tekemänsä ilmoituksensa mukaisesti suorittanut 133 §:ssä edellytetyt toimenpiteet. Jos vakuuden voimassaoloa jatketaan, uusiminen on tehtävä ennen edellisen vakuuskauden päättymistä.

Valvontaviranomaisen on hakemuksesta vapautettava vakuus, kun toiminnanharjoittaja on täyttänyt sille säädetty tai määrätty velvoitteet. Hakemukseen on liitettävä selvitys suoritetuista toimenpiteistä. Vakuus voidaan vapauttaa myös osittain.

Viranomaisella tulisi olla harkintavaltaa vakuuden lajin suhteen. Esimerkissä on nuotoiltu nykyistä YSL (86/2000) 43 c §:ää (”hyväksytään”) selkeämmin (”voidaan hyväksyä”) siitä, että viranomaisella on vakuuden lajin hyväksymisen suhteen harkintavaltaa. YSL (86/2000) 43 c §:ssä on lueteltu hyväksyttävät vakuuslajit. Vakuuden antajaksi hyväksytään vain ammattimainen rahoituslaitos eli esimerkiksi konsernitakaus ei ole mahdollinen. Vakuuslajien määrän pienenemisen katsottiin vastaavan silloista kiristynyttä hallinto- ja oikeuskäytäntöä (HE 199/2010 vp, s. 48). Kaivoslaissa viranomaiselle annetaan vielä selkeämmin päättävältä vakuuden lajin suhteen. Kaivoslain 109.1 §:n mukaan lupaviranomainen määrää vakuuden lajin ja suuruuden asianomaisessa luvassa. Lainkohdassa ei vakuuslajeja mainita. Lain esitöissä (HE 273/2009 vp, s. 134–135) luetellaan esimerkkeinä kelpoista lajeista pankkitalletus,

pankkitakaus sekä vakuutuksista lähinnä takausvakuutus. Vastuuvakuutuksen so-
pivuuteen vakuuslajina suhtaudutaan kriittisesti.

Vakuuden tulisi olla voimassa, kunnes KemTurvL 133 §:n mukaiset toimenpiteet
on suoritettu. Toiminnanharjoittajan lopettamistoimenpiteiden suorittamisen valvon-
taan ja vakuuden vapauttamiseen liittyviä kysymyksiä on käsitelty edellä.

4.5.3

Ympäristönsuojelulain vakuussääntelyn tarkentaminen

Työryhmän työn aikana on keskusteltu tarpeesta täsmentää YSL:n mukaisen ns. jäte-
vakuussääntelyn soveltamisalaa. YSL (86/2000) 43a–c §:n mukainen vakuusvaatimus
kohdentuu ”jätteen käsittelytoiminnan harjoittajaan”. Sanamuoto viittaa ensisijaisesti
perinteiseen jätehuoltoon eli kaatopaikkoihin, vaarallisen jätteen käsittelylaitoksiin,
autoromuttamoihin jne. Tällöin toiminnan ympäristöluvanvaraisuus perustuu jätteen
käsittelyyn. Jätevakuusoppaassa on täsmennetty, että varsinaisen jätehuollon lisäksi
ympäristönsuojelulain mukaista jätevakuutta voidaan kuitenkin vaatia myös muulta
luvanvaraiselta toiminnalta, jossa syntyy merkittäviä määriä jätteitä ja tähän liitty-
viä jälkihoitovelvoitteita. Jätelain terminologiassa jätteen ”käsittely” kattaa kaiken,
mitä jätteelle tehdään tai voidaan tehdä. Toiminnanharjoittaja on omassa toiminnas-
saan syntyneen jätteen haltija ja siten velvollinen järjestämään sen jätehuollon eli
käytännössä hyödyntämisen tai loppukäsittelyn. Vakuus on tarpeen lähinnä silloin
kun toiminnanharjoittajalla on lupa varastoida jätettä kiinteistöllä luvan kattamalla
toiminta-alueella. Toiminnanharjoittaja voidaan myös velvoittaa luvassa viemään
syntynyt jäte välittömästi muualle käsiteltäväksi ja tällöin vakuudelle ei ole tarvetta.

Käytännössä valtaosa vakuuksista määrätään edelleen toiminnalle, jonka lupa
perustuu ensisijaisesti jätteen käsittelytoimintaan. Kaivostoiminnan jätealueilta
vaaditaan vakuus asianomaisen erityissääntelyn perusteella. Kaivoksen vakuus ei
kuitenkaan välttämättä rajoitu kaatopaikkoihin tai kaivannaisjätteen jätealueisiin,
vaan vakuus on voinut kattaa esimerkiksi kaivoksen suotovesien käsittelyä, vesien-
käsittelyssä syntyneiden sakkujen käsittelyä tai pilaantuneen maaperän puhdistam-
ista.⁴¹ Kaivostoiminnan lisäksi vakuuksia on määrätty muulle tuotantotoiminnalle,
jos prosessissa syntyy merkittäviä, käsittelyä vaativia jäte-eriä tai jos prosessissa
hyödynnetään raaka-aineena jätteeksi luokiteltua materiaalia.⁴² Arvio jäte-erän mer-
kittävyyydestä perustuu sekä jätteen määrään että laatuun. Vakuutta on vaadittu esi-
merkiksi valimolta, joka käyttää raaka-aineena sinkkipitoista teräsromua. Kyseisessä
tapauksessa vakuus (18.000 euroa) määrättiin prosessissa syntyneen sinkkipölyn
jätehuollon varmistamiseksi.⁴³

Nykyinen oikeustila on jossain määrin epäselvä. ELY:ille ja AVI:lle huhtikuussa
2014 tehdyn kyselyn⁴⁴ perusteella valtaosalle valvontaviranomaisista on epäselvää,
että vakuutta ylipäätään voidaan lain mukaan vaatia muilta kuin jätteen käsittelyn
perusteella luvanvaraisilta toimintoilta. Myös lupaviranomaiset pitivät oikeustilaa
jossain määrin epäselvänä. Viranomaiset tunnistivat joitakin toimintoja, joiden tulisi
kuulua vakuusvaatimuksen piiriin, mutta joille ei tällä hetkellä vakuutta määrätä,
koska vakuutta ei ole pidetty oikeudellisesti mahdollisena tai sitten tarve vakuudelle
on tunnistettu vasta luvan myöntämisen jälkeen. Viranomaiset nostivat esiin laitoksia,
joissa käytetään merkittäviä määriä kemikaaleja ja joissa niitä joudutaan hävittämään
toiminnan päättyessä, kuten *pintakäsittelylaitokset, puunkyllästämöt ja värimaalitehtaat*.

⁴¹ Ks. PSAVI 30.4.20154 nro. 36/2014/1

⁴² Teollisuuden sivutuotteisiin tai niihin jätteisiin, joiden jätestatus lakkaa, ei vakuusvaatimusta voi sovel-
taa, koska mitään vakuudella katettavia jätehuoltokustannuksia ei tällöin synny. Sekä sivutuoteominai-
suus että jätestatuksen lakkaaminen on kuitenkin harkittava tapauskohtaisesti osana lupaharkintaa, so-
veltaen tähän liittyvää (jäte)materiaalikohtaista erityissääntelyä.

⁴³ ESAVI 26.6.2012 nro. 111/2012/1

⁴⁴ Kyselyyn vastasi 9 ELY-keskusta ja yksi AVI.

Lisäksi tarve vakuudelle on tunnistettu eräissä jätteitä hyödyntävissä laitoksissa, kuten *lannoitetehtaissa* ja *valimoissa*. Vähemmistö viranomaisista katsoo, että kyseiset toiminnot voitaisiin sisällyttää vakuuden piiriin jo nykyisten säännösten perusteella. Muut pitävät sääntelyä tältä osin epäselvänä tai jopa pitävät selvänä, että YSL (86/2000) 43 a §:n perusteella vakuutta ei voi vaatia muilta kuin jätteen käsittelyn perusteella luvanvaraisilta toiminnoilta. Sääntelyn muutostarpeiden osalta palaute viranomaisilta on ristiriitaista: osa tunnistaa selviä puutteita vakuussääntelyssä tai sen soveltamiskäytännössä, osa taas pitää nykyistä soveltamiskäytäntöä riittävän laajana ja suhtautuu varauksellisesti vakuusvaatimuksen soveltamisalan laajentamiseen, koska sille ei nähdä tarvetta.

Vaihtelevista laintulkinnallisista näkemyksistä ja soveltamiskäytännöistä voidaan päätellä, että vakuusvaatimuksen laajentaminen yhdenmukaisesti koskemaan edellä tarkoitettuja (muuta kuin varsinaisia jätehuolto) toimintoja vaatinee vähintään muutoksia lain soveltamista ja tulkintaa koskevaan ohjeistukseen, mahdollisesti jopa itse lainsäädäntöön. YSL (86/2000) 43 a §:n ilmaisu ”jätteen käsittelytoiminta” voidaan jätelainsäädännön käsitteistössä yhdistää monen tyyppiseen toimintaan ja se riittää teoriassa kattamaan valtaosan tilanteista, joissa vakuuden voidaan ajatella olevan tarpeen. Säännöksen soveltamiskäytännössä näyttäisi kuitenkin syntyneen mielikuva, jonka mukaan vakuus on tarkoitettu vain varsinaiseen jätehuoltoon eli toimintaan, joka on luvanvaraista jätteen käsittelyn perusteella.

Riippumatta siitä pyritäänkö vakuuskäytäntöjen muuttamiseen lainsäädäntötoimin tai ohjeistuksen avulla, tämän olisi tapahduttava mahdollisimman yleisellä tasolla, välttämättä yksittäisiä toimintatyppejä (kuten kaivoksia tai valimoita) koskevaa erityissääntelyä. Yksittäisiin toimintatyppeihin tai jälkihoitotoimenpiteisiin keskittyminen synnyttää helposti uusia rajoituksia ja tällöin vaarana on, että muut vastaavantyyppiset toiminnot ja jälkihoitotoimet on tarkoituksella jätetty vakuusvaatimuksen ulkopuolelle. Uuden ohjeistuksen tai säädösmuutosten on lähdeävä vakuussääntelyn yleisistä periaatteista eli vakuudella katettavan jälkihoitotoimen ennakoitavuudesta ja merkittävyydestä.

Ohjeistus

Kun ongelma on ennemmin tulkinta- ja soveltamiskäytännössä kuin itse säännöksessä, lähtökohtaisesti ratkaisua on haettava muualta kuin lainsäädännön muuttamisesta. Tällä hetkellä ohjeistusta vakuusvaatimuksen soveltamisalasta ei juuri ole. Lain esityöt ovat niukkasanaisia ja jätevakuusoppaassa on vain mainittu, että ”vakuutta voidaan vaatia myös sellaiselta toiminnalta, jonka ensisijaisena tarkoituksena ei ole jätteen ammattimaisen käsittelyn harjoittaminen, mutta johon tällaista toimintaa myös liittyy.” Toteamus perustuu asiasta aikaisemmin annettuun opastukseen.⁴⁵

Ohjeistus voitaisiin toteuttaa muuttamalla nykyistä jätevakuusopasta (Ymra 5/2012) tai antamalla asiasta erillinen ohje. Käytännössä samaa tavoitetta voitaisiin edistää järjestämällä vakuussäännösten soveltamisesta lupa- ja valvontaviranomaisille suunnattu koulutus.

Lainsäädännön muuttaminen

Jos vakuusvaatimuksen soveltamisalaa päädytään tarkentamaan säännöksiä muuttamalla, tulee muutokset tehdä YSL (86/2000) 43a §:ään (nyk. YSL 59 §). Vakuusveloitteen ulottuminen jätteen käsittelijöiden lisäksi päätoimialanaan muuta kuin jätteen käsittelyä harjoittaviin eli toimintoihin, joissa syntyy merkittävä määrä käsittelyä vaativia jätteitä, voitaisiin todeta suoraan säännöksessä.

⁴⁵ Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2012 s. 10; Kauppila-Kosola 2005, s. 11.

YSL (86/2000) 43 a § Jätteen käsittelytoiminnalta vaadittava vakuus

Jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan [ja toiminnassaan [merkittäviä määriä] jätteitä käsittelevän] on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Vakuus voidaan jättää vaatimatta muuta kuin kaatopaikkatoimintaa harjoittavalta, jos vakuudella katettavat kustannukset toimintaa lopetettaessa ovat jätteen määrä, laatu ja muut seikat huomioon ottaen vähäiset. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tilanteista joissa ja seikoista, joiden perusteella vakuus voidaan jättää vaatimatta.

Yllä mainitun kaltainen lisäys YSL (86/2000) 43a §:ään alleviivaisi ns. muiden jätettä käsittelevien (ei perinteistä jätehuoltoa harjoittavien) toimijoiden kuulumista vakuussääntelyn piiriin. Muutoksen voidaan olettaa tuovan vakuussäännöksen piiriin kattavasti ja yhtenäisesti ainakin ne toiminnot, joiden osalta viranomaiset ovat tunnustaneet tilanteen epäselväksi tai ongelmalliseksi (valimot, lannoitetehtaat, kemikaaleja hyödyntävä prosessiteollisuus). Säännösmuutos olisi kuitenkin ongelmallinen. Ensinnäkin voidaan väittää, että lain nykyinen sanamuoto kattaa ainakin teoriassa (lainopillisesti) kaikki ne toiminnot, joita ehdotetulla laajennuksella tavoitellaan sääntelyn piiriin. Lupaviranomaisella on lainmukainen mahdollisuus määrätä vakuus ko. tilanteissa, jos se harkintaan tarpeelliseksi. Samasta syystä YSL (86/2000) 43a §:n muutosehdotukset (yllä mainittu mukaan lukien) ovat alttiita tekniselle kömpelyydelle. Täsmäntävä tai alleviivaava muutos ei välttämättä olisi hyvää lainsäädäntöä koskevien periaatteiden mukainen.

Vakuuden soveltaminen ”merkittäviä määriä jätteitä” käsitteleviin olisi uusi lainsäädännöllinen rajausta ja sillä voisi olla merkitystä vakuustarpeen arvioimiselle niiden toimintojen osalta, joiden luvanvaraisuus ei ensisijaisesti perustu jätteen käsittelyyn. Yllä olevan muotoilun yhteydessä jäisi kuitenkin tulkinnanvaraiseksi kysymys siitä, mikä on ”merkittävä määrä” jätteitä. Käytännön tulkinta-apua voisi hakea esimerkiksi toiminnan ammatti- tai laitosmaisuuksien käsitteestä, joka määrittää toiminnan luvanvaraisuuskynnyksen silloin, kun se määräytyy ensisijaisesti jätteen käsittelyn perusteella. Kysymys on sekä jätteen määrästä että sen aiheuttamasta pilaantumisen vaarasta.

Vakuuden määräämistä ja lajia koskeva sääntely

Kaivosten ympäristöturvallisuutta käsitellyt työryhmä (KYTU-työryhmä) esitti lopuraportissaan, että toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämistyössä tulisi ottaa huomioon myös eräitä jätevakauden määräämistä koskevaan sääntelyyn liittyviä kehittämistarpeita. KYTU- työryhmä katsoi, että YSL (86/2000) 43 c §:n sääntelyä tulisi harkita muutettavaksi siten, että säännöksestä nykyistä selvemmin ilmenisi lupaviranomaisen oikeus harkita vakuusmuodon sopivuutta toiminnan luonteen perusteella. Muutos vastaisi asiallisesti kaivoslain 109 §:n sääntelyä ja korostaisi sitä, että vaikka toiminnanharjoittajalla lähtökohtaisesti on oikeus järjestää vakuusasia haluamallaan tavalla, lupaviranomainen voi laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen varmistamiseksi asettaa vaatimuksia vakuuden voimassaololle ja realisoitavuudelle.

Edellä todettuun liittyen työryhmässä on todettu, että kaivoslain 108 §:n mukaan kaivosviranomainen päättää vakuuden lajin ja määrän – käytännössä viranomainen voi siis päättää, minkä tyyppinen vakuus on hyväksyttävä. YSL (86/2000) 43c §:ssä on säädetty tarkemmin hyväksyttävistä vakuustyypeistä. Säännös on kirjoitettu toteamaan muotoon ja sitä voi tulkita niin, että viranomaisen on pakko hyväksyä kaikki laissa mainitut vakuusmuodot eikä tapauskohtaisen harkinnan mahdollisuutta tässä suhteessa olisi. Säännöksen tarkoituksena on ollut sulkea pois aikaisemmin käytössä olleet konsernitakauksen tapaiset vakuusmuodot, joiden riittävyys ja realisoitavuus ovat epävarmoja ja joiden osalta lupaharkinta vaatii enemmän aikaa ja asiantunte-

musta kuin ammattimaisten rahoituslaitosten myöntämien vakuuksien osalta. Sen sijaan tarkoituksena ei ole ollut rajoittaa viranomaisen valtaa vaatia tapauskohtaisesti jotain tietyn tyyppistä tai sisältöistä laissa mainittua vakuutta, jos tähän on vakuuden riittävyteen tai realisoitavuuteen liittyvät perusteet. Joissain tapauksissa vakuuden realisoitavuus saattaa edellyttää esimerkiksi "on first demand" tyyppistä takuuta, jossa vakuuden antaja on velvollinen antamaan vakuuden käyttöön heti vaadittaessa, ilman oikeutta tutkia päävelvoitteen lainmukaisuutta.

YSL (86/2000) 43c § Vakuuden asettaminen ja voimassaolo

Ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset 43 a §:ssä säädetystä vakuudesta ja sen asettamisesta. Vakuudeksi [hyväksytään] [voidaan lupaviranomaisen harkinnan mukaan hyväksyä] takaus, vakuutus tai pantattu talletus. Vakuuden antajan on oltava luotto-, vakuutus- tai muu ammattimainen rahoituslaitos, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Vakuus on asetettava ympäristöluvassa osoitetun toimivaltaisen valvontaviranomaisen eduksi ennen toiminnan aloittamista. Kaivannaisjätteen jätealuetta koskeva vakuus on asetettava ennen kuin jätealueelle ryhdytään sijoittamaan kaivannaisjätettä.

Vakuuden on oltava voimassa yhtäjaksoisesti tai määrävälein toistuvasti uusittuna vähintään kolme kuukautta vakuuden kattamien toimien suorittamisesta ja niiden ilmoittamisesta valvontaviranomaiselle. Jos vakuuden voimassaoloa jatketaan, uusiminen on tehtävä ennen edellisen vakuuskauden päättymistä. Kaatopaikan vakuuden on oltava voimassa kaatopaikan sulkemisen jälkeisen tarkkailun ja muun jälkihoidon päättymiseen saakka.

Lupaviranomaisen on hakemuksesta vapautettava vakuus, kun toiminnanharjoittaja on täytännyt sille säädetty tai määrätty velvoitteet. Vakuus voidaan vapauttaa myös osittain.

Pykälän 1 momentin muutoksen tarkoituksena olisi varmistaa, että viranomaisella olisi selvästi lakiin kirjattu mahdollisuus harkita tapauskohtaisesti asetettavan vakuuden lajia. Toiminnanharjoittajan oikeusturvan kannalta ei olisi kuitenkaan tarkoituksenmukaista, että viranomaisella olisi kaikissa tilanteissa valta kieltäytyä hyväksymästä joku laissa mainituista vakuustyypeistä ilman vakuuden riittävyteen tai realisoitavuuteen liittyviä perusteluita. Toisaalta viranomaisella tulee olla mahdollisuus kieltäytyä hyväksymästä myös laissa mainittuihin vakuustyypeihin lukeutuva vakuus, jos tälle on vakuuden realisoitavuuteen tai riittävyteen liittyvä tarkoituksenmukaisuusperuste. Voimassaoleva jätevakuussäätely (nyk. YSL 59 §) mahdollistaa tällaisen tulkintalinjan omaksumisen.

Ympäristönsuojelulain mukaisten jätevakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyviä kehittämistarpeita

On ensiarvoisen tärkeää, että ympäristöluvan myöntämisvaiheessa lupaviranomaisen määrittelee tarvittavan jätevakuuden määrän realistisesti. Lisäksi toimiva vakuusjärjestelmä edellyttää jätevakuuksien aktiivista valvontaa ja hallinnointia YSL:n mukaisilta valvontaviranomaisilta (ELYt ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset). Tämä puolestaan vaatii vankkaa oikeudellisten ja taloudellisten asioiden osaamista.

Vakuuksien valvontaan ja hallinnointiin kuuluu useita eri toimia, joilla varmistetaan, että

- Lupamääräysten mukaiset vakuudet asetetaan;
- Vakuudet ovat koko toiminnan ajan määrältään riittävät;
- Määräaikaiset vakuudet uusitaan ajoissa;
- Vakuudet vapautetaan, kun tarvittavat jätahuolto- ja lopettamistoimenpiteet on tehty;
- Vakuuksien realisoitavuus turvataan maksukyvyttömyystilanteissa eli vakuudet valvotaan konkurssissa asianmukaisesti; ja
- Vakuudet realisoidaan tarvittaessa.

Työryhmän työn aikana on todettu, että jätevakuuksien valvontaa ja hallinnointia ELY- keskuksissa tulisi yhtenäistää ja kehittää.⁴⁶ Osa näistä kehittämistarpeista on tunnistettu jo kaivosten ympäristöturvallisuutta käsitelleen työryhmän työssä. Osa puolestaan ilmenee ympäristöministeriön syksyllä 2013 teettämään selvitykseen, jäljempänä jätevakuusselvitys, saaduista ELY -keskusten vastauksissa. Jätevakuusselvitys koski jätelain ja YSL:n mukaisia jätevakuuksia ja niiden valvontaa.⁴⁷ Kaikki ELY- keskuksat vastasivat siihen.

1) Valvonta- ja hallinnointikäytäntöjen yhtenäistäminen

Kaivosten ympäristöturvallisuutta käsitellyt työryhmä toi esiin, että nykytilanteessa jätevakuuksien valvontaa ja hallinnointia toteutetaan ELY -keskuksissa monella eri tavalla ja eritasoisesti, osin vähäisistä voimavaroista johtuen. Ympäristöministeriön teettämä jätevakuusselvitys vahvisti tätä johtopäätöstä täsmentäen, että erityisesti eroja on vakuuksien riittävyden seurantaan ja määrän tarkistamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Jätevakuusselvitykseen saaduissa vastauksissa tuotiin YSL:n mukaisten vakuuksien asettamiseen liittyvinä hyvinä käytäntöinä esiin, että joissain ELY- keskuksissa vastuuvälvojan tehtävänä on valvoa vakuuden asettamista systemaattisesti. Jos vakuutta ei ole asetettu lupapäätöksessä edellytettynä ajankohtana, ryhdytään lain mahdollistamiin valvontakeinoihin. Vastausten perusteella vakuuksien asettamista ei kuitenkaan kaikissa ELY – keskuksissa valvota yhtä säännönmukaisesti ja tähän liittyen on ollut tapauksia, joissa toiminta on ympäristönsuojelulain vastaisesti aloitettu ennen lupapäätöksessä määrätyn vakuuden asettamista. Yleensä vakuus on saatu järjestettyä kehoitusmenettelyn kautta, mutta joissain ELY- keskuksissa on jouduttu turvautumaan myös hallintopakoon.⁴⁸

Jätevakuusselvitykseen saaduissa vastauksissa tuotiin jätevakuuksien riittävyden seurantaan ja määrän tarkistamiseen liittyvänä hyvänä käytäntönä esiin, että joissain

⁴⁶ Kuten alaluvussa 1.2 (Työn rajauksia) todetaan, vakuusjärjestelmän kehittämiseen liittyvän työn aikana työryhmä on tarkastellut YSL:n mukaisten jätevakuuksien valvontaa ja hallinnointia ainoastaan ELY -tasolla.

⁴⁷ Ympäristöministeriön selvityspyyntöön (YM15/42/2013) sisällyneet kysymykset on listattu liitteessä 5.

⁴⁸ Kolme ELY- keskusta ilmoitti joutuneensa käynnistämään varsinaisen hallintopakkomenettelyn vakuuksien järjestämiseksi. Kahdessa näistä tapauksista vakuus saatiin onnistuneesti asetettua.

ELY- keskuksissa vakuusasioita arvioidaan ja tarkastetaan määräaikaistarkastusten ja vuosiraportoinnin yhteydessä. Vastausten perusteella vakuuksien riittävyyttä ja tarkistustarvetta ei kuitenkaan kaikissa ELY – keskuksissa valvota näin systemaattisesti: vakuuksien määrän riittävyyttä ei seurata lainkaan tai vakuuksien määrän riittävyyttä seurataan pääsääntöisesti vain toiminnan muuttuessa tai lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä.

Lisäksi vastauksissa nostettiin esiin, että erot eri valvontakäytännöissä saattavat osin johtua myös siitä, että vakuuksia koskevat lupamääräykset ovat sisällöltään hieman erilaisia ja siten myös vakuuksien valvonnassa on eroja. Joihinkin lupapäätöksiin on esimerkiksi kirjattu, että vakuutta voidaan tarkistaa valvojan vaatimuksesta ja tämän on koettu selkeyttävän valvontaviranomaisen toimivaltaa asiassa.

Vastausten perusteella ELY- keskuksissa on erilaisia käsityksiä ja käytäntöjä siitä, miten vakuuden suuruutta voidaan muuttaa. Tähän liittyen tuotiin esiin, että valvojalta on mahdollisuus panna vireille vakuuden muuttamista (nostaminen/laskeminen) koskeva asia kesken lupakauden, mutta että tätä ei liene käytetty⁴⁹. Lisäksi huomautettiin, että viime kädessä vakuuden suuruuden muuttaminen saattaa edellyttää luvan muuttamista.

Edellä todetun perusteella vakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyviä käytäntöjä tulisi yhtenäistää ELY- keskuksissa siten, että kiinnitetään huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:

- Vakuudet asetetaan ennen toiminnan aloittamista.
- Vakuuksien riittävyyden seuranta ja tarkastaminen ovat osa systemaattista lupavalvontaa. Asia voisi aina olla esimerkiksi määräaikaistarkastuksen asialistalla.
- Vakuuksien riittävyyden seurannan kannalta olennaista on kiinnittää huomiota luvanvaraisen toiminnan jätteiden muodostumista lisääviin/muuttaviin muutoksiin.
- Tarvittaessa vakuuden asettamiseksi sekä vakuuden riittävyyden ja realisoitavuuden turvaamiseksi tulee käyttää YSL:n mukaisia valvontakeinoja, mukaan lukien hallintopakko.
- Tarvittaessa valvontaviranomaisella on mahdollisuus panna vireille vakuuden määrän muuttamista (nostaminen/laskeminen) koskeva asia kesken lupakauden. Viime kädessä vakuuden määrän muuttaminen saattaa edellyttää luvan muuttamista.
- Jos vakuuden voimassaoloa ei jatketa, ei myöskään toiminnan jatkamiselle ole edellytyksiä.

2) Tietojen kerääminen valtakunnalliseen tietojärjestelmään

Työryhmän keskustelussa ja ympäristöministeriön teettämään jätevaluusselvitykseen saaduissa vastauksissa on tuotu esiin, että nykytilanteessa kukin ELY -keskus kerää asetettuja jätevaluuksia koskevia tietoja omiin tiedostoihinsa (esim. Excel taulukko). Näiden tietojen avulla esimerkiksi seurataan, että erääntyvät vakuudet uusiin ajoissa. Nykyinen käytäntö ei kuitenkaan välttämättä ole vakuuksien seurantaa ja hallinnointia varten kerättyjen tietojen hyödynnettävyyden ja tehokkaan valvonnan kannalta paras mahdollinen ratkaisu.

⁴⁹ Yksi ELY ilmoitti käytännökseen, että jos toiminta muuttuu niin, että lupaa ei tarvitse muuttaa, mutta vakuutta pitää kasvattaa, toiminnanharjoittaja voi toimittaa viranomaiselle luvassa määrättyä suuremman vakuuden kattamaan muuttuvan toiminnan huolehtimiskustannukset ja asia voidaan kirjata tarkastus- tai neuvottelumuistioon. Jos muutos vaatii lupaa, vakuus määrätään luvassa.

Kaivosten ympäristöturvallisuutta käsitellyt työryhmä ehdotti loppuraportissaan, että vakuuksien seurannan ja hallinnoinnin helpottamiseksi ja tehostamiseksi tulisi harkita jätevakuuksia koskevien tietoja keräämistä valtakunnalliseen tietojärjestelmään tai rekisteriin. Työryhmän näkemyksen mukaan ehdotus tuli ottaa huomioon toissijaisia ympäristövastuujärjestelmiä kehittävän työryhmän työssä.

Myös jotkut ELY-keskukset esittivät jätevakuuksien selvitykseen antamisissaan vastauksissaan, että jätevakuuksien valvonnan kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää kehittää esimerkiksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmään kuuluvaa valvontatietojärjestelmään (VAHTI) ominaisuus, joka hälyttäisi vakuuksien vanhentumisesta ja jonka avulla vakuuksista kerätyt tiedot säilyisivät siitä huolimatta, että laitoksen valvoja vaihtuisi.

Edellä todetun perusteella asetettuja jätevakuuksia koskevien tietojen kerääminen valtakunnalliseen tietojärjestelmään edistäisi ja tehostaisi vakuuksien systemaattista valvontaa. Tähän liittyen työryhmän keskustelussa on nostettu esiin mahdollisuus hyödyntää tietojen keräämisessä ympäristönsuojelun tietojärjestelmää. Tämä puolestaan edellyttäisi ympäristönsuojelun tietojärjestelmän teknistä kehittämistä yhteistyössä eri viranomaisten kanssa (YSL:n mukaiset lupa- ja valvontaviranomaiset). Uuteen YSL:iin sisältyvää ympäristönsuojelun tietojärjestelmää koskevaa sääntelyä on mahdollista tulkita siten, ettei nyt kyseessä olevien tietojen kerääminen tietojärjestelmään edellytä säännösmuutoksia.⁵⁰

3) Osaamisen vahvistaminen

Kaivosten ympäristöturvallisuutta käsitelleen työryhmän työn aikana ja myös jätevakuuksien selvitykseen saaduissa vastauksissa on tuotu esiin, että jätevakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyvän asiantuntemuksen taso vaihtelee eri ELY-keskuksissa.

Kaivosten ympäristöturvallisuutta käsitellyt työryhmä esitti loppuraportissaan, että toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämistyössä otettaisiin jätevakuuksiin liittyvän asiantuntemuksen vahvistamisen osalta huomioon seuraavat kehittämistarpeet:

- tulisi löytää eri tilanteisiin sopivat ja toimivat tavat tehdä viranomaisyhteistyötä, esimerkiksi harkita asiantuntijaverkoston perustamista; sekä
- tulisi täydentää jo laadittuja ohjeita esimerkiksi selvityksellä jätevakuuksissa käytetyistä, niiden hallinnointiin ja realisointiin vaikuttavista vakuusehdoista sekä selostuksella niiden käytännön merkityksestä viranomaisyhteistyössä.

Edellä todetun perusteella työryhmä on työnsä aikana arvioinut myös erilaisia mahdollisuuksia vahvistaa osaamista ELY-keskuksissa siten, että jätevakuuksia valvotaisiin ja hallinnoitaisiin niissä yhdenmukaisesti ja riittävän asiantuntevasti.

Erilaiset erikoistumisratkaisut olisivat yksi tapa vahvistaa osaamista ELY-tasolla. Koska kyse on sekä oikeudellista että taloudellista erityisosaamista vaativasta asiakokonaisuudesta, olisi perusteltua ottaa lähtökohdaksi ajatus, jonka mukaan ”kaikkien ei tarvitse osata kaikkea”. Erikoistuminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että yksi ELY-keskus erikoistuisi jätevakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyviin kysymyksiin ja antaisi tarvittaessa asiantuntija-apua muille ELY-keskuksille. Asiantuntija-apu pitäisi sisällään esimerkiksi arvioita vakuuksien määrän riittävydestä (lupahakemusvaiheessa ja lupakauden aikana), vakuusehtojen tulkintaa sekä ohjeistusta maksukyvyttömyystilanteiden edellyttämistä hallinnointi- ja valvontatoimista. Vakuuksien käytännön hallinnointi ja valvonta hoidettaisiin edelleen alueellisten ELY-keskusten toimesta. Erikoistuminen on ollut esillä aikaisemminkin, esimerkiksi kaivosten ympäristöturvallisuutta käsitelleen työryhmän työn aikana.

⁵⁰ Uuden YSL 223 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan valtion valvontaviranomaisen on talletettava tietojärjestelmään valtion valvontaviranomaisen valvontavastuulle kuuluvan luvanvaraisen ja rekisteröitävän toiminnan seuranta- ja tarkkailutiedot ja muut vastaavat tiedot, jotka toiminnanharjoittaja on velvollinen toimittamaan valvontaviranomaiselle.

Osaamista voitaisiin vahvistaa myös perustamalla yhteistyöverkosto. Yhteistyöverkosto koostuisi ainakin ELY – keskusten vastuuvirkamiehistä, mutta paras ratkaisu olisi, jos verkostoon saataisiin mukaan myös finanssialan erityisasiantuntemusta. Vakuuksien käytännön hallinnointi ja valvonta hoidettaisiin edelleen alueellisten ELY- keskusten toimesta, mutta ne saisivat tarvittaessa asiantuntija-apua yhteistyöverkostolta edellä mainituissa kysymyksissä. Yhteistyöverkoston työskentely tulisi organisoida siten, että sen kautta voisi nopeallakin aikataululla saada asiantuntija-apua kulloinkin kyseessä olevaan tilanteeseen. Verkoston toiminta voisi perustua esimerkiksi sähköpostijakeluun, mutta tarvittaessa verkosto voisi myös kokoontua ad hoc- pohjalta.

Sekä erikoistumisessa että yhteistyöverkoston perustamisessa lähtökohtana olisi, että vakuuksien käytännön hallinnointi ja valvonta hoidettaisiin edelleen alueellisten ELY- keskusten toimesta. Näin ollen on tärkeää vahvistaa vakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyvää osaamista myös laajemmin, esimerkiksi järjestämällä valtakunnallista koulutusta.

Myös erilaiset ohjeet ovat hyvää tukiaineistoa vakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyvissä kysymyksissä. Ohjeiden laatiminen ja päivittäminen vie kuitenkin oman aikansa ja usein lopputulos (uusi ohje / täydennetty ohje) on käytettävissä vasta muutaman vuoden kuluessa siitä, kun ohjeistuksen tarve on tunnistettu. Lisäksi ikuisena ongelmana on oikean tarkkuustason löytäminen: ohjeistuksen pitäisi olla riittävän selkeää ja konkreettista, mutta silti tapauskohtaisesti joustavaa.

Joka tapauksessa jätevakuuksien hallinnointiin ja valvontaan liittyvää osaamista vahvistavat ratkaisut olisi tarkoituksenmukaista järjestää siten, että ne palvelisivat myös kunnan ympäristölupaviranomaisten määräämien jätevakuuksien valvontaa ja hallinnointia. Tämä edistäisi valtakunnallisesti (valtion ja kunnan toimivaltaan kuuluvat luvanvaraiset toiminnot) yhtenäisiä käytäntöjä.

4) Maksukyvyttömyystilanteisiin liittyviä kysymyksiä

Vakuuksien realisoitavuuden varmistamiseen liittyen eräässä jätevakuusselvitykseen saadussa vastauksessa tuotiin esiin, että kaikissa tilanteissa ELY- keskuksen valvoja ei saa jo alkuvaiheessa tietoa konkurssista. Tämä johtuu siitä, että tieto yritysten maksukyvyttömyystilanteista on mahdollista saada vain kaupallisten palvelujen kautta, eikä näitä palveluja ole ainakaan toistaiseksi kaikissa ELY – keskuksissa käytössä. Tähän asiaan liittyen huomautettiin, että pesänhoitajan velvollisuutena on ilmoittaa konkurssista kaikille tiedossa oleville velkojille. Pesänhoitajan tiedot velallisen toiminnasta ovat kuitenkin usein puutteelliset konkurssin alkuvaiheessa eikä hän tämän vuoksi välttämättä huomaa ilmoittaa asiasta valvontaviranomaiselle tai ei osaa pitää valvontaviranomaista velkojana. Tämän vuoksi valvontaviranomaisen on oltava asiassa aktiivinen.

Edellä selostetun perusteella voidaan todeta, että vakuuksien tehokas valvonta konkurssitilanteissa edellyttää sitä, että ELY:t saavat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tiedon toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyydestä. Olisi tärkeää, että kaikilla ELY- keskuksilla olisi käytössään tekniset ratkaisut, joiden avulla ko. tieto välittyy valvontaviranomaisille helposti ja nopeasti.

Yksi ELY ilmoitti jätevakuusselvitykseen antamassaan vastauksessa tapauksesta, jossa vakuussaotava jäi inhimillisen erheen vuoksi konkurssissa valvomatta. Tapaus päättyi kuitenkin hyvin, kun uusi toiminnanharjoittaja osti konkurssipesältä toiminnot kokonaisuudessaan ja toimitti tarvittavan vakuuden. Kaiken kaikkiaan YSL:n mukaisia jätevakuuksia on jätevakuusselvityksen perusteella jouduttu viimeisen viiden vuoden aikana realisoimaan harvoin.⁵¹

⁵¹ Yksi ELY ilmoitti, että syksyllä 2013 oli vireillä mahdollisesti teettämisen käyttämiseen johtava valvontatapausta, jossa harkittiin asetetun vakuuden hyödyntämistä jätteiden pois kuljettamiseen. Yksi ELY ilmoitti, että vuonna 2007 oli maankaatopaikkatoiminnalle asetettu 5.000 euron vakuus jouduttu realisoimaan.

Edellä selostetun voidaan arvioida puoltavan johtopäätöstä, jonka mukaan jätevaakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyvää osaamista on ELY- tasolla vahvistettava eri keinoin. On tärkeä turvata riittävä asiantuntemus erityisesti tapauksissa, jotka tulevat eteen harvoin, mutta joissa saattaa viime kädessä olla kyse hyvinkin merkittävistä taloudellisista intresseistä.

4.5.5

Ympäristönsuojelulakiin ja kaivoslakiin perustuvien vakuusvaatimusten yhteensovittaminen

Kaivostoiminnanharjoittajan kannalta kaivostoimintaan kohdistuu vakuusvelvoitteita sekä kaivoslain että YSL:n nojalla. Tukes määrää kaivoslain mukaiset vakuudet kaivosluvassa ja AVI YSL:n mukaiset vakuudet ympäristöluvassa. Molemmilla viranomaisilla on toisistaan riippumaton toimivalta vakuuksien osalta. Kummatkin vakuustyypit turvaavat kaivostoiminnan lopettamistoimenpiteiden suorittamista. Kaivostoimintaan kohdistuu myös KemTurvL:iin perustuvia toiminnan lopettamisvelvoitteita, mutta lainsäädännössä ei ole määrätty asetettavaksi niihin liittyvää vakuutta.

Kaivosvakuuden riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa muun lain nojalla vaaditut vakuudet (KaivosL 108 §). Kaivoslain 108 §:n perusteluissa (HE 273/2009 vp) tarkennetaan, että muun lain nojalla vaadittavien vakuuksien huomioon ottamisella tarkoitetaan erityisesti YSL:n nojalla vaadittavaa vakuutta.⁵² Kaivostoiminnan näkökulmasta YSL:n mukainen vakuus kattaa lähinnä rikastushiekka-altaiden, sivukivialueiden ja vastaavien jätehuoltoalueiden sulkemiskustannukset tilanteissa, joissa kaivostoiminnan harjoittaja ei itse pysty niitä hoitamaan. Kaivosvakuus kattaa muut kaivoslaissa tarkoitetut kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon tarvittavat toimenpiteet.

Kaivosvakuudet on määrätty kesäkuussa 2014. Vakuudet on asetettava viimeistään vuoden kuluttua määräyksen antamisesta.

⁵² Lisäksi kaivoslain perusteluissa (HE 273/2009 vp) viitataan ydinenergilain (990/1987) mukaiseen varautumisvelvollisuuteen ydinjätehuollon kustannuksiin. Uraanin ja toriumin tuottamista koskeva kaivostoiminta on ydinenergilain 2 §:ssä tarkoitettua ydinenergian käyttöä. Ydinenergilain 3 §:n määritelmän nojalla siinä syntyvä jäte on ydinjätettä. Siten ydinenergilain 6 luvun ydinjätehuoltoa koskevat säännökset, muun muassa huolehtimisvelvollisuus, ja 7 luvun ydinjätehuollon kustannuksiin varautumisesta koskevat säännökset koskevat tällaista kaivostoimintaa. Ydinenergilain mukainen varautumisvelvollisuus ydinjätehuollon kustannuksiin otetaan huomioon määrättäessä KaivosL:n nojalla kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvästä vakuudesta.

5 Ratkaisukomponenttien alustavaa arviointia

TOVA-ratkaisukomponenttien arvioinnissa on kyse sääntelyn kehittämis ehdotusten alustavasta arvioinnista, jonka yhteydessä ratkaisukomponentteja ja niiden vaikutuksia on tunnistettu sekä alustavasti selvitetty ja arvioitu näiden merkittävyyttä. Vaikutuksista ja niiden merkittävyydestä on muodostettu alustava näkemys.⁵³ Arvioinnissa on hyödynnetty valtioneuvoston hyväksymiä säädösehdo tusten vaikutusten arvioinnista annettuja ohjeita sekä niitä täydentäviä vaikutusalakohtaisia tietoa ineistoja. Ratkaisukomponenttien arviointi oli myös yksi 28.4.2014 järjestetyn työryhmän työtä tukeneen sidosryhmätilaisuuden teemoista. Tilaisuudessa esitetyt kommentit ja näkemykset on otettu huomioon ratkaisukomponenttien vaikutusten tunnistamisessa ja alustavan arvioinnin toteuttamisessa. Ratkaisukomponenttien taloudellisten vaikutusten kannalta keskeisen arviointiaineiston muodostavat laskelmat, joilla työryhmä on alustavasti mallintanut toissijaisten vastuujärjestelmien eri toteuttamisvaihtoehtojen kustannuksia erityisesti toiminnanharjoittajille samoin kuin sitä, millaisia kustannuksia vakuuksien laajentamisesta vaarallisiin kemikaaleihin aiheutu isi. Laskelmat sisältyvät kokonaisuudessaan mietinnön liitteeseen 6.

Luvussa 5.1 kuvataan, mihin vaikutuksiin ratkaisukomponenttien arviointi on kohdistettu sekä tunnistetaan näistä vaikutuksista merkittävimpiä. Luvussa 5.2 keskitytään toimivaltasäännösten täydentämisen vaikutuksiin. Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän uudistamiseen liittyvien vaikutusten arviointi on puolestaan mahdollista vasta, kun uudistusten sisältö selkeytyy mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä. Joitain näistä vaikutuksista voidaan kuitenkin ennakoida jo nyt. Nämä havainnot on koottu lukuun 5.3, minkä lisäksi ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän uudistamisen vaikutuksia on arvioitu laajasti SYKE:n toteuttamassa järjestelmän kehittämistä koskevassa selvityksessä (SYKE:n 21/2011). Mietinnössä kuvattu vakuutusjärjestelmää täydentävä ympäristöturvallisuusmaksu/-vero voisi olla joko osa itse vakuutusjärjestelmää tai siitä erillinen, joten ympäristöturvallisuusmaksun/-veron vaikutuksia tarkastellaan omassa luvussaan (luku 5.4). Tämä maksu/-vero on yksi valtion talousarvioissa toteutettava TOVA-malli, joten siihen liittyvät vaikutukset tulevat tietyiltä osin kuvattaviksi näiden ratkaisumallien yhteydessä luvussa 5.6. Luvussa 5.5 arvioidaan puolestaan talousarvion ulkopuolisen ”TOVA-rahaston” vaikutuksia. Jokaisen em. luvun alussa kerrataan lyhyesti kunkin ratkaisukomponentin keskeinen sisältö. Eri komponentteja eri tavalla yhdistämällä toissijaisen vastuujärjestelmän toteutustapoja voi olla useita.

⁵³ Ks. Ympäristöministeriön vaikutusten arvioinnin tukiaineisto. Osa 2, vaikutusten arviointi säädösvalmistelussa (2013) s. 17, 20 ja 26.

Sääntelyvaihtoehto	Kuvaus
Ympäristövahinkovakuutus, ei määrärahaa valtion talousarviossa	Nykytila. Vakuutus kattaisi vahingonkorvaukset sekä ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannukset. TOVA-ennaltaehkäisykustannukset maksettaisiin tapauskohtaisen harkinnan mukaan valtion varoista lisätalousarviomenettelyn kautta.
Ympäristövahinkovakuutus + vero (ympäristöturvallisuusmaksu tms.) ja määräraha valtion talousarviossa	Vakuutus kattaisi nykyiseen tapaan vahingonkorvaukset sekä ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannukset. Uusi vero kattaisi ainakin osan TOVA-ennaltaehkäisykustannuksista. Mahdolliset ylimenevät kustannukset tulisivat katettaviksi nykyiseen tapaan valtion varoista lisätalousarviomenettelyn kautta. Uuden veron hallinnointi valtion talousarviossa olisi järjestettävissä eri tavoin (esim. korvamerkitty vero ja sitä vastaava määräraha tai yleiskatteinen vero ja vuotuinen määräraha).
Ympäristövahinkovakuutus + vero (ympäristöturvallisuusmaksu tms.), ei määrärahaa valtion talousarviossa	Vakuutus kattaisi nykyiseen tapaan vahingonkorvaukset sekä ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannukset. Uusi vero tuloutettaisiin valtion talousarvioon määrärahojen yleiseksi katteeksi (yleiskatteinen vero). TOVA-tarkoituksiin ei osoitettaisi erityistä määrärahaa eli TOVA-ennaltaehkäisykustannukset maksettaisiin tapauskohtaisen harkinnan mukaan valtion varoista lisätalousarviomenettelyn kautta, kuten nykyisin.
Ympäristövahinkovakuutus + määräraha valtion talousarviossa, ei uutta veroa	Vakuutus kattaisi nykyiseen tapaan vahingonkorvaukset sekä ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannukset. Valtion talousarvioon varattaisiin määräraha TOVA-ennaltaehkäisykustannusten varalta. Koska uudesta määrärahaa vastaavasta tai yleiskatteisesta verosta ei säädettäisi, tarkoittaisi tämä valtion menojen kasvua. Mahdolliset määrärahan ylittävät kustannukset katettaisiin tapauskohtaisen harkinnan mukaan valtion varoista lisätalousarviomenettelyn kautta.
Valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto ("TOVA-rahasto"), ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän lakkauttaminen	Uusi talousarvion ulkopuolinen rahasto kattaisi kaikki TOVA-kustannukset (vahingonkorvaukset, ympäristövahinkojen torjunta ja ennallistaminen sekä TOVA-ennaltaehkäisytöimet). Rahastoon näiden päällekkäinen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä lakkautettaisiin. Rahaston hallinnon järjestämisessä olisi mahdollista hyödyntää öljysuojarahaston olemassa olevaa hallintorakennetta. Rahastomaksujen (veron) kerääminen lakkautettaisiin määräajaksi, kun rahaston pääomarajat täyttyisivät. Rahastolla voisi olla tarkoin rajattu ja rahaston pääomajoihin suhteutettu lainausoikeus valtion talousarviosta, jolloin vain osa mahdollisista rahaston varoihin näiden ylimenevistä kustannuksista tulisi katettavaksi valtion varoista lisätalousarviomenettelyn kautta.
Korvamerkitty verotulo ja sitä vastaava vuotuinen määräraha, ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän lakkauttaminen	Uuden veron tuottoa vastaava määrä budjetoitaisiin käytettäväksi TOVA-tarkoituksiin. Määrärahaa saisi käyttää kaikkiin TOVA-kustannuksiin (vahingonkorvaukset, ympäristövahinkojen torjunta ja ennallistaminen sekä TOVA-ennaltaehkäisytöimet) eli järjestelmään näiden päällekkäinen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä lakkautettaisiin. Määräraha olisi mahdollista budjetoita siirtomäärärahaksi, jolloin kuluva budjettivuoden määräraha sekä edellisiltä vuosilta siirtyneet, vielä käyttämättä olevat varat olisivat jatkossa käytettävissä. Määrärahaa voitaisiin kerryttää talousarvion ulkopuolisen rahaston pääomajaa vastaavasti.
Yleiskatteinen vero ja vuotuinen määräraha, ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän lakkauttaminen	Uusi yleiskatteinen vero, joka tuloutettaisiin valtion talousarvioon määrärahojen yleiseksi katteeksi. TOVA-tarkoituksiin osoitettaisiin määräraha, mutta määräraha ei olisi välttämättä verotulon suuruinen (vaikkakin ehkä tosiasiallisesti esim. HE-perustelujen kautta). Määrärahaa saisi käyttää kaikkiin TOVA-kustannuksiin (vahingonkorvaukset, ympäristövahinkojen torjunta ja ennallistaminen sekä TOVA-ennaltaehkäisytöimet) eli järjestelmään näiden päällekkäinen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä lakkautettaisiin. Määräraha olisi mahdollista määritellä siirtomäärärahaksi. Määrärahaa voitaisiin kerryttää talousarvion ulkopuolisen rahaston pääomajaa vastaavasti.
Vuotuinen määräraha ilman verotuloa, ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän lakkauttaminen	Määrärahaa saisi käyttää kaikkiin TOVA-kustannuksiin (vahingonkorvaukset, ympäristövahinkojen torjunta ja ennallistaminen sekä TOVA-ennaltaehkäisytöimet) eli järjestelmään näiden päällekkäinen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä lakkautettaisiin. Koska uudesta määrärahaa vastaavasta tai yleiskatteisesta verosta ei säädettäisi, tarkoittaisi tämä valtion menojen lisäämistä.
Ei määrärahaa valtion talousarviossa, ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän lakkauttaminen	Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä lakkautettaisiin, mutta korvaavaa järjestelmää ei perustettaisi. TOVA-ennaltaehkäisykustannukset maksettaisiin tapauskohtaisen harkinnan mukaan valtion varoista lisätalousarviomenettelyn kautta, kuten nykyisin. Vahingonkäsijöillä ei jatkossa olisi vastaavaa oikeutta korvauksiin vakuutusjärjestelmän kattamien kustannusten osalta TOVA-tilanteissa, kuten nykyisin (vahingonkorvaukset, ympäristövahinkojen torjunta ja ennallistaminen). Lisätalousarviomenettely näiden kustannusten kattamiseksi olisi periaatteessa mahdollinen esim. erittäin mittavan vahinkotapahtuman yhteydessä.

Esimerkkejä sääntelyvaihtoehdoista toissijaisen vastuujärjestelmän toteuttamiseksi.

Arvioitavat vaikutukset ja merkittävimpien vaikutusten tunnistaminen

Työryhmän esittämien ratkaisukomponenttien merkittävimmät vaikutukset ovat **taloudellisia**. Taloudellisista vaikutuksista korostuvat erityisesti vaikutukset julki-seen talouteen ja yrityksiin. Ratkaisukomponenteilla on merkittävä vaikutus myös viranomaisten toimintaan ja menettelytapoihin, kuten hallinnollisiin menettelyihin ja niiden kustannuksiin. **Viranomaisvaikutusten** osalta merkittävimmät vaikutukset liittyvät viranomaistoiminnan voimavaroihin, niiden kohdentumiseen ja viranomaisten yhteistyöhön. **Ympäristövaikutuksista** keskeisimmät vaikutukset kohdistuvat ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen sekä maaperän ja vesien (ml. pohjavesien) tilaan. **Muista** ratkaisukomponenttien arvioinnissa huomioitavista **yhteiskunnallisista vaikutuksista** korostuvat vaikutukset kansalaisten asemaan ja ympäristön turvallisuuteen.

Jokaisen sääntelyvaihtoehdon yhteydessä on huomioitava myös ns. ”moral hazard” –ongelma, jonka ydinajatuksen mukaan vahinkotapahtuman kustannusten kohdistuminen johonkin toiseen (vakuutuksen antaja, rahasto, valtio tai muu) saattaa lisätä toimijan riskinottoa. Jos kustannusvastuun muutos johtaa jonkun oleellisen toimijan (toiminnanharjoittajan tai viranomaisen) lisääntyvää riskinottoon, tätä voidaan pitää ympäristöriskin lisääntymisenä. Näitä vaikutuksia voidaan torjua varmistamalla, että kynnys TOVA-tilanteissa korvattavien toimien suorittamiseksi on riittävän korkealla ja täsmällisesti rajattu ja että TOVA-järjestelmillä katettavat kustannukset voidaan periä jälkikäteen takaisin, jos esimerkiksi aiemmin varattomaan konkurssipesään palautuu varoja myöhemmin.

Toimivaltasäännösten täydentämisen arviointi

Toissijaisen vastuun järjestämistavasta riippumatta järjestelmiä kehitettäessä tulisi ottaa kantaa myös viranomaisten toimivaltasäännösten riittävyteen ja täydentämistarpeisiin erityisesti siltä osin, kuin kyse on työryhmän tarkoittamista ennaltaehkäisytoimista. Työryhmä on havainnut, että viranomaisten toimivaltuudet ovat tältä osin puutteellisia. Toimet voidaan nykyisellään toteuttaa lähinnä teettämisuhan täytäntöönpanon kautta. Teettämisuha ainoana toimivaltaperusteena on ongelmallinen erityisesti tilanteissa, joissa toimista vastaavalla taholla ei ole oikeudellista ja/tai tosiasiallista mahdollisuutta noudattaa velvollisuuksiaan esimerkiksi maksukyvttömyyden johdosta tai kun vastuutahosta on epäselvyyttä tai kun tätä ei tiedetä. Säännösten täydentäminen on silti tarpeen riippumatta siitä, millaiseen ratkaisuun toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämistyössä päädytään. Täydentäminen voitaisiin toteuttaa sisällyttämällä asiaa koskevat säännökset esimerkiksi YSL:iin ja KemTurvL:iin taikka säätämällä asiasta erillislailla. Toimiin liittyvä kustannusvastuukysymys ratkaistaisiin jälkikäteen. Jos viranomainen ei saisi kustannuksia perittyä niistä vastaavalta taholta siksi, että tämä on maksukyvvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa, viranomaisella tulisi olla oikeus saada nämä kustannukset korvatuiksi toissijaisesta vastuujärjestelmästä, tarvittaessa myös etukäteen.

Taloudelliset vaikutukset

Yritysvaikutukset

Toimivaltasäännösten täydentämisellä ei olisi taloudellisia vaikutuksia yrityksiin. Säännökset eivät lisääisi tai muuttaisi yritysten velvollisuuksia siitä, mitä ne voimassaolevan lainsäädännön mukaan nykyisellään ovat. Säännösten nojalla toteutettaviin toimiin liittyvät kustannusvastuukysymykset ratkottaisiin erillisessä menettelyssä toimien suorittamisen jälkeen. Yrityksiin ei näin ollen voida ajatella kohdistuvan myöskään nykyistä laajempia velvollisuuksia pelkästään siksi, että viranomainen voisi tarvittaessa toimia hyvinkin pikaisesti välttämättömiksi katsomissaan ennaltaehkäisytilanteissa ilman, että toiminnanharjoittajaa kuultaisiin tai että toimien välttämättömyys voitaisiin kyseenalaistaa valitusteitse. Nämä seikat huomioitaisiin muiden hallinto-oikeudellisten periaatteiden ohella siinä vaiheessa, kun toimiin liittyvä kustannusvastuukysymys ratkaistaisiin.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Tarve täydentää viranomaisten toimivaltasäännöksiä on itsenäinen kysymys suhteessa siihen, mitä toissijaisista vastuujärjestelmistä jatkossa säädetään. Puutteellisista toimivaltasäännöksistä riippumatta tarvittavat ennaltaehkäisytoimet on tähänkin asti suoritettu, mutta turvautumalla ad hoc- pohjaisiin järjestelyihin ja hakemalla tilanteisiin tarvittava toimija julkisselvitystilassa olevasta konkurssipesästä. Toimet on rahoitettu lisätalousarviomenettelyn kautta. Toimivaltasäännöksillä säädettäisiin lailla viranomaisten menettelytavoista näissä tilanteissa, joissa ennaltaehkäisytoimet olisivat välttämättömiä. Viranomaisten voimavarojen turvaaminen uuden toimivaltasäännöksen puitteissa toimittaessa olisi välttämätöntä tavalla tai toisella myös jatkossa, millä olisi merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen ja viranomaistoiminnan kustannuksiin. Viranomainen voisi kuitenkin saada sille aiheutuneet kustannukset korvatuiksi TOVA-järjestelmän kautta, jos näin olisi järjestelmän puitteissa säädetty.

Viranomaisvaikutukset

Toimivaltasäännösten täydentämisen merkittävimmät vaikutukset kohdistuisivat viranomaisten toimintaan ja menettelytapoihin. Säännöksillä laajennettaisiin viranomaisten mahdollisuuksia toimia tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja (tai muu vastuutaho) rikkoisi tai laiminlöisi laissa (YSL, JL, KemTurvL) tai lupamääräyksissä (ympäristölupa, kemikaaliturvallisuuslupa) asetettuja velvollisuuksiaan. Kyse olisi viranomaisten oikeudesta, ei velvollisuudesta toimia. Selvää kuitenkin on, että viranomaisten on käytettävä laissa säädettyjä toimivaltuuksiaan tarpeen vaatiessa, mikä asiallisesti johtaisi siihen, että viranomaisten velvollisuus toimia työryhmän tarkoitamissa ennaltaehkäisytilanteissa ei enää rajautuisi teettämisen täytäntöönpanon kautta toteutettavissa oleviin toimiin. Säännös edellyttäisi uudenlaista osaamista viranomaisessa sekä uusien menettelyjen kehittämistä säännöksessä tarkoitettuja tilanteita varten (esim. toimenpiteiden suorittaminen käytännössä, tekijän hankkiminen).

Viranomaisten oikeus toimia olisi tarkoin määritelty ja rajattu koskemaan vain välttämättömiä ennaltaehkäisytoimia tilanteissa, joissa tavanomaiset hallintopakolla tehostetut keinot rikkomusten tai laiminlyöntien oikaisemiseksi olisivat riittämättömiä. Toimivaltasäännös ei vaikuttaisi viranomaisten nykyisiin velvollisuuksiin ja keinoihin valvoa lain ja lupamääräysten noudattamista. Säännös olisi viranomaisille lähinnä uusi väline puuttua tilanteeseen, jossa esim. kiinteistöllä olevien jätteiden

ja kemikaalien jätehuollon tai muun jälkihuollon järjestäminen olisi välttämätöntä, mutta toimista vastaavan tahon velvoittaminen näihin toimenpiteisiin tavanomaisin hallintopakkekeinoin (ml. teettämisuhka) olisi syystä tai toisesta tehotonta. Tässä suhteessa säännös myös vähentäisi tarvetta käynnistää turhaan nyt voimassa olevia hallintopakkomennettelyjä, jos olisi ilmeistä, ettei niiden kautta kyettäisi tehokkaasti tilannetta hoitamaan.

Toimivaltasäännösten nojalla toteutettujen toimenpiteiden jälkeen viranomaisten tulisi viipymättä panna vireille menettely toimiin liittyvien kustannusten perimiseksi ja kustannusvastuun kohdentamiseksi. Myös tämä olisi uusi menettelytapa viranomaistoiminnassa. Menettely sitoisi viranomaisten voimavaroja ja aiheuttaisi uusia kustannuksia. Myös mahdolliset perintäkustannukset olisi huomioitava tässä yhteydessä.

Toimivaltasäännösten nojalla toimiminen edellyttäisi uudenlaista yhteistyötä viranomaisten välillä. Vahinkoja ennaltaehkäisevien toimien yhteydessä esim. YSL:n ja KemTurvL:n nojalla toimivien viranomaisten toimivalta toiminnan lopettamistilanteissa voi olla limittäinen (ja jopa osin päällekkäinen). Samoin jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että epäselvyyttä ei pääse syntymään sen suhteen, kuuluuko tarvittavien toimien suorittaminen ympäristövahinkojen torjuntana esim. pelastusviranomaisille pelastuslain nojalla vai vaarojen ennaltaehkäisyä uusien toimivaltasäännösten nojalla toimivalle viranomaiselle.

5.2.3

Ympäristövaikutukset

Uusilla toimivaltasäännöksillä olisi vain vähäisiä ja välillisiä ympäristövaikutuksia ottaen huomioon, minkä luonteisista toimenpiteistä olisi kyse. Toimet olisivat välttämättömiä vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseksi) taikka vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi, joten ne suoritettaisiin yleisen edun nimissä joka tapauksessa jollain aikavälillä tavalla tai toisella. Nykyisin tarvittavat toimet on käytännössä toteutettu järjestämällä ad hoc -pohjalta rahoitus toimien suorittamiseksi julkisselvitystilassa olevalle konkurssipesälle lisätalousarviomenettelyn kautta.

Se, mikä uusien toimivaltasäännösten vähäinen välillinen ympäristövaikutus olisi, liittyisi lähinnä siihen, missä aikataulussa tarvittavat toimet suoritettaisiin. Rahoitus lisätalousarviomenettelyn kautta on raskas ja jäykkä prosessi. Se, että viranomainen voisi toimia suoraan uuden toimivaltasäännöksen nojalla, voisi yksittäistapauksessa rajata mahdollisia haitallisia ympäristövaikutuksia.

5.2.4

Muut vaikutukset

Toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämistyössä on varmistettava, etteivät uudistettavat järjestelmät lisää toimijan riskinottoa eli järjestelmät eivät saa pitää sisällään em. moral hazard -elementtejä. Näitä vaikutuksia voidaan torjua varmistamalla, että kynnyks TOVA-tilanteissa korvattavien toimien suorittamiseksi on ollut riittävän korkealla ja täsmällisesti rajattu ja että TOVA-järjestelmillä katetut kustannukset voidaan periä jälkikäteen takaisin, jos esimerkiksi aiemmin varattomaan konkurssipesään palautuu varoja myöhemmin. Toimivaltasäännökset määrittäisivät tämän kynnyksen ja sen, mitä toimet pitäisivät sisällään. Toisin sanoen toimivaltasäännösten täydentämisellä voitaisiin vähentää ennaltaehkäisytoimiin liittyviä mahdollisia moral hazard -elementtejä. Säännöksissä edellytettäisiin, että viranomainen suorittaisi

vain välttämättömimmät toimenpiteet vastuutahon sijasta ja että kustannukset näistä toimista perittäisiin vastuutaholta välittömästi toimenpiteiden suorittamisen jälkeen. Toimijalla ei olisi mahdollisuutta hyötyä velvollisuuksiensa täyttämättä jättämisestä. TOVA-järjestelmän kautta voitaisiin turvata viranomaisten oikeus korvauksiin, jos vastuutaho on osoittautunut tai osoittautuu maksukyvyttömäksi, tuntemattomaksi tai tavoittamattomaksi (vrt. nykyinen YVVL 20.2 §).⁵⁴

5.3

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän uudistamisen arviointi

Työryhmä on arvioinut ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän kehittämistarpeita ja vaihtoehtoja usealta eri kantilta. Työssä on hyödynnetty SYKE:n selvitystä järjestelmän kehittämiseksi (SYKE:n 21/2011). Vakuutusyhtiöt ovat korvanneet pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen kautta ne vahingot, jotka vakuutuksen piiriin lain mukaan kuuluvat. Järjestelmä on tehokkaasti organisoitu eikä se kuormita julki-shallintoa. Vakuutuksen soveltamisalaan kuuluvia vahinkoja on kuitenkin sattunut erittäin vähän verrattuna siihen, mitä lainsäätämisvaiheessa ennakoitiin. Vakuutuksesta on maksettu korvauksia vain noin 1 % suhteessa vakuutusmaksuihin. Vakuuttamisvelvolliset yritykset ovat maksaneet vuosittain vakuutusmaksuja noin 250–130 000 euroa. Vakuutusyhtiöt ovat saaneet järjestelmän noin 15-vuotisen voimassaolon aikana tästä vakuutusmaksutulosta noin 36 milj. euroa ja valtio noin 10 milj. euroa vakuutusmaksuveroa. Eri perustein ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle jää myös merkittävä määrä tilanteita, joissa ilmenee toissijaisen rahoituksen tarvetta eli järjestelmä ei kata kaikkia niitä kustannuksia, joihin toissijaisilla vastuujärjestelmillä tulisi varautua.

Järjestelmän uudistamisen vaikutukset konkretisoituvat vasta, kun täsmentyy, millaisia uudistuksia vakuutukseen tehtäisiin mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä. Jo nyt voidaan kuitenkin ennakoida, minkä tyyppisiä vaikutuksia mietinnössä esitettyihin kehittämistarpeisiin ja -ehdotuksiin liittyisi.

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän pitäminen voimassa ja sen edelleen kehittäminen tarkoittaisi sitä, että myös jatkossa YVL:n soveltamisalan piiriin tulevat vahingonkorvaukset sekä torjunta- ja ennallistamiskustannukset tulisivat katetuiksi tästä vakuutuksesta. Sen sijaan TOVA-ennaltaehkäisykustannukset katettaisiin jollain valtion talousarvioissa toteutettavalla mallilla. Yksi mahdollinen malli olisi ympäristöturvallisuusmaksu/-vero, jonka vaikutuksia arvioidaan erikseen jäljempänä.

Ympäristövakuutuskeskus esitti työryhmän toimikauden loppuvaiheessa, että ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän soveltamisala saattaisi olla laajennettavissa osaan TOVA-ennaltaehkäisykustannuksista edellyttäen, että vakuutuksesta tällaisina kustannuksina korvattavat kustannukset olisivat täsmennettävissä viranomaisten toimivaltasäännösten kautta (ks. luku 4.2.2). Soveltamisalan laajentaminen saattaisi aiheuttaa vakuutusmaksujen korottamisen. Vakuutuksen soveltamisalan laajentamisen mahdollisuuksia ja vaikutuksia voidaan arvioida yksityiskohtaisesti vasta myöhemmin.

⁵⁴ Jos vahinkoa kärsinyt on saanut korvausta tämän lain nojalla, vahinkoa kärsineen oikeus saada korvausta siltä, joka on vahingosta vastuussa, siirtyy korvauksen maksaneelle vakuutuksenantajalle tai Ympäristövakuutuskeskukselle siihen määrään, jonka se on maksanut korvausta (YVVL 20.2 §). Vas-taavasti öljysuojarahastosta korvausta saaneen oikeus saada korvausta korvausvelvolliselta siirtyy öljysuojarahastolle siltä osin kuin korvausta on maksettu. Erityisestä syystä on öljysuojarahaston hallituksella oikeus jättää korvaus kokonaan tai osittain perimättä takaisin rahastoon (ösaL 16 §).

Taloudelliset vaikutukset

Yritysvaikutukset

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän uudistamiseen liittyisi todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia vakuuttamisvelvollisiin yrityksiin ja vakuutusyhtiöihin. Esimerkiksi vakuuttamisvelvollisuuden laajentamisella kunnan ympäristöluvan varassa toimintaa harjoittaviin yrityksiin olisi näihin yrityksiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia. Arviona on, että vaikutukset yritystoiminnan kustannuksiin ja yritysten kilpailukykyyn jäisivät kuitenkin varsin vähäisiksi ottaen huomioon mm. perusteet, jotka ohjaavat vakuutusmaksujen suuruutta nykyisellään. Tällä hetkellä pienimpien ja riskiluokitukseltaan alhaisimpien yritysten vakuutusmaksut ovat vakuutusmaksuveroineen noin 230 e/vuosi. Vakuutusyhtiöiden kannalta velvollisuus tarjota pakollista vakuutusta huomattavasti nykyistä laajemmalle joukolle toiminnanharjoittajia merkitsisi kasvavia hallinto- ja perintäkuluja, jotka kuitenkin perittäisiin maksuvelvollisilta osana vakuutusmaksuja. Laajempi maksajajoukko lisäisi vakuutusyhtiöiden vakuutusmaksutuloja.

Vakuutusyhtiöihin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten kannalta olennaista olisi myös esimerkiksi se, laajennettaisiinko vakuutuksen soveltamisalaa. Jälkikäteen tarkastellen vakuutus on ollut vakuutusyhtiöille kannattava tuote. Korvattavia tapauksia on ollut hyvin vähän. Tämä puoltaisi osaltaan myös uudistusta, jossa vakuutusmaksujen suuruutta suhteutettaisiin täsmällisemmin vastaamaan todennäköisyyttä, jolla korvattavia vakuutustapahtumia ilmenee.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Ympäristövahinkovakuutuksen uudistamisen vaikutukset julkiseen talouteen riippuisivat paljolti siitä, pienenisivätkö TOVA-tilanteissa valtion katettavaksi jäävät kustannukset nykyisestä vai eivät. Vakuutuksen nykyiseen soveltamisalaan kuuluvia tapauksia on ilmennyt erittäin vähän. Esimerkiksi jos vakuutuksen soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan laajempi joukko korvattavia tapauksia, vaikutusten julkisen talouteen voitaisiin arvioida olevan positiivisia olettaen, että korvaukset maksetaan nyt muun vastuujärjestelmän puuttuessa valtion budjetista. On kuitenkin huomattava, että valtion kustannettavaksi saattaa jäädä TOVA-tapauksia myös kaikissa vakuutukseen kytkeytyvissä sääntelyvaihtoehdoissa, erityisesti jos vakuutuskorvausten enimmäismäärät ylittyvät.

Jos vakuuttamisvelvollisuutta laajennettaisiin nykyisestä, valtiolle maksettavan vakuutusmaksuveron määrä nousisi olettaen, että nykyiset vakuutusmaksut pysyisivät määrältään vähintään nykyisen suuruisina.

Viranomaisvaikutukset

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän nykyistä tehokkaampi ja, vakuuttamisvelvollisuuden mahdollisesti laajetessa, myös laajempi valvonta edellyttäisi viranomaisen hallinnollisten menettelyjen uudistamista ja tehostamista (esim. tietojärjestelmien ajantasaisuuden varmistamista tai vakuutuksen voimassaolon säännönmukaista varmistamista laitostarkastusten yhteydessä). Näistä menettelytapojen muutoksista syntyisi myös kustannuksia. Muilta osin vakuutusjärjestelmän uudistamiseen liittyvät viranomaisvaikutukset jäisivät todennäköisesti vähäisiksi.

5.3.3

Ympäristövaikutukset

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän uudistamisella ei olisi varsinaisia ympäristövaikutuksia, koska vakuutusjärjestelmällä ei ole ympäristövahinkojen aiheutumiseen tai niiden torjunta- tai ennallistamistilanteiden syntyymiseen kohdistuvaa ohjausvaikutusta.

5.3.4

Muut vaikutukset

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän uudistamisella parannettaisiin vakuutuksen toimivuutta ja vahvistettaisiin korvauksenhakijan asemaa. Vakuutuksen soveltamisalaa voitaisiin laajentaa tai esim. siihen nykyisellään liittyviä omavastuuosuuksia poistaa. Vähimmillään vakuutuksen uudistaminen pitäisi sisällään sen teknisen päivittämisen eli esim. vanhentuneiden lainsäädäntöviittausten korjaamisen. Uudistukset selkeyttäisivät voimassa olevan lainsäädännön sisältöä ja tehostaisivat sen toimeenpanoa, mikä vaikuttaisi oikeusturvan toteutumiseen.

5.4

Ympäristöturvallisuusmaksun/-veron arviointi

Ympäristöturvallisuusmaksulla tarkoitetaan ratkaisukomponenttia, jolla nykyistä ympäristövahinkovakuutusjärjestelmää täydennettäisiin erillisellä maksulla, joka käytännössä olisi valtion talousarvion kautta hallinnoitava erillinen vero. Tällä verolla katettaisiin työryhmän tarkoittamia TOVA-ennaltaehkäisykustannuksia. Vero voitaisiin liittää esim. ympäristölupavelvollisuuteen, jolloin sen suuruus olisi määriteltävissä sen mukaan, mikä olisi kerättävien tulojen tarve. Vero voitaisiin vaihtoehtoisesti sisällyttää ympäristövahinkovakuutusjärjestelmään, jolloin sitä kerättäisiin vakuutusmaksujen osana ja perusteella.

Liitteessä 6 esitettyjen laskelmien perusteella vakuutukseen sisällytettävän ympäristöturvallisuusmaksun/-veron vuotuinen maksukertymä olisi maksun/-veron suuruudesta riippuen noin 200 000-600 000 euroa. Laskelmien lähtöoletuksena on, että vuonna 2014 kokonaisvakuutusmaksutulo on 2.120.000 euroa, josta määräytyisi joko 10% tai 20% taikka 30% suuruinen ympäristöturvallisuusmaksun osuus. Tällöin vuotuinen kertymä olisi 10% maksun osuudella 212.000 euroa, 20 % maksun osuudella 424.000 euroa ja 30% maksun osuudella 636.000 euroa.

5.4.1

Taloudelliset vaikutukset

Yritysvaikutukset

Ympäristöturvallisuusmaksun/-veron säätäminen tarkoittaisi uusia kustannuksia sille maksajajoukolle, joihin maksuvelvollisuus kohdistuisi. Esimerkiksi yksittäisen yrityksen maksettavaksi tuleva vakuutusjärjestelmään sisällytetyn veron määrä voisi olla 20 prosenttia vakuutusmaksusta (veron suhteellinen osuus vakuutusmaksuista olisi otettava huomioon sen suuruutta määritettäessä).

Ympäristöturvallisuusmaksuna kerättävän veron sisällyttäminen ympäristövahinkovakuutukseen ja sen kerääminen vakuutusmaksujen osana ja perusteella aihe-

uttaisi vakuutusjärjestelmälle uusia, mutta arviolta vähäiseksi jääviä, hallinnollisia kustannuksia. Maksun kerääminen olisi integroitavissa olemassa olevaan vakuutusjärjestelmään.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Ympäristöturvallisuusmaksun/-veron vaikutukset julkiseen talouteen riippuisivat siitä, missä määrin sillä kyettäisiin kattamaan TOVA-ennaltaehkäisykustannuksia. TOVA -tilanteiden ilmeneminen ja niissä ilmenevä tarve ennaltaehkäisytoimille on kuitenkin vaikeasti ennustettavissa ja arvioitavissa. Tästä syystä ei voida varmuudella ottaa kantaa siihen, riittäisikö esim. 400 000 euron ympäristöturvallisuusmaksun vuosikertymä kattamaan TOVA-tilanteissa syntyvät ennaltaehkäisykustannukset esim. seuraavan viiden vuoden aikana.

Ympäristöturvallisuusmaksun keräämisestä ei aiheutuisi julkiselle taloudelle merkittäviä kustannuksia, koska maksu perittäisiin verona vakuutusyhtiöiden vakuutusmaksutulosta tai verona, joka liitetäisiin esim. ympäristölupavelvollisuuteen tai KemTurvL:n mukaiseen lupavelvollisuuteen. Ympäristöturvallisuusmaksusta aiheutuisi siis verkonkanton liittyviä tavanomaisia kustannuksia.

Valtion talousarviossa ympäristöturvallisuusmaksu(-vero) tulot voitaisiin esim. korvamerkitä käytettäväksi TOVA-ennaltaehkäisykustannuksiin. Varojen hallinnointiin ja käyttöön liittyviä vaikutuksia julkiseen talouteen ja viranomaistoimintaan kuvataan valtion talousarviossa toteutettavien mallien arvioinnin yhteydessä.

5.4.2

Viranomaisvaikutukset

Ympäristöturvallisuusmaksun tai muun vastaavan veron säätämiseen ei liittyisi välittömiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan tai menettelytapoihin. Epätietoisuus resurssien riittävyydestä voi kuitenkin nykyisellään jarruttaa toimenpiteisiin ryhtymistä, joten välillisenä vaikutuksena tietoisuus viranomaiskustannusten korvaamiseksi varatuista varoista saattaisi madaltaa kynnystä toimia ennaltaehkäisytilanteissa.

Ympäristöturvallisuusmaksulla tms. verolla kerättävien varojen käytöstä päättäminen olisi uusi tehtävä näistä asioista vastaavan viranomaisen kannalta. Näitä vaikutuksia kuvataan tarkemmin valtion talousarviossa toteutettavien mallien arvioinnin yhteydessä.

5.4.3

Ympäristövaikutukset

Ympäristöturvallisuusmaksun tai muun vastaavan veron säätämisellä olisi lähinnä välillisiä ympäristövaikutuksia. TOVA-tilanteissa tarvittavat toimenpiteet on joka tapauksessa suoritettava jollain aikavälillä tavalla tai toisella, koska tilanne uhkaa vakavasti esim. ihmisten terveyttä ja turvallisuutta. TOVA-tilanteiden hoitamiseen ohjattava pikainen rahoitus kuitenkin edesauttaisi sitä, että tarvittavat toimet suoritettaisiin ilman viranomaisten mahdollisesta resurssipulasta johtuvaa viivästystä. Tämä voisi tapauksesta riippuen rajoittaa mahdollisten haitallisten vaikutusten laajuutta ja lisätä ympäristön turvallisuutta.

Valtion talousarvion ulkopuolisen TOVA-rahaston arviointi

Valtion talousarvion ulkopuolisen TOVA-rahaston perustaminen pitäisi sääntely-vaihtoehtona sisällään sen, että nykyinen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä lakautettaisiin. Rahasto siis korvaisi nykyisen vakuutusjärjestelmän. Rahasto kattaisi kaikki vakuutuksen soveltamisalaan nykyisellään kuuluvat vahinkotilanteet sekä vahinkojen torjunnan ja ennallistamisen, minkä lisäksi rahasto voitaisiin ulottaa kattamaan myös TOVA-ennaltaehkäisykustannukset. TOVA-rahasto voitaisiin perustaa joko uutena itsenäisenä rahastona, joka olisi hallinnollisesti yhdistettävissä öljysuojarahastoon, tai liittämällä TOVA-rahasto öljysuojarahastoon.

Rahastomaksuvelvolliset määriteltäisiin ympäristöluvanvaraisuuden ja KemTurvL:ssa säädetyn luvanvaraisuuden kautta. Maksuvelvollisten joukkoa voitaisiin kuitenkin tästä rajata erilaisin tavoin, kuten liitteessä 6 kuvataan. Maksuvelvollisuus voisi kohdentua esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin nykyisessä vakuutusjärjestelmässä tai maksuvelvollisuuden ulkopuolelle voitaisiin rajata tiettyjä toimintoja, kuten esim. eläinsuojat ja kalankasvattamot, joiden osalta voidaan arvioida, että niiden toiminnasta ei juuri seuraa TOVA-järjestelmällä katettavia kustannuksia.

Rahastomaksun määräytymisen perusteista olisi säädettävä lailla eli maksujen suuruus olisi etukäteen tiedossa ja tarkoin ennakoitavissa. Myös maksun muuttamisesta olisi säädettävä lailla. Viranomaisen vahvistaisi maksun suuruuden suoraan lain nojalla ilman harkintavaltaa. Rahastomaksu olisi siis käytännössä vero.

Rahastomaksut mitoitettaisiin toiminnanharjoittajilta vakuutusjärjestelmään nykyisellään kerättävien summien pohjalta (n. 2,5–3 milj. euroa/vuosi + ne toiminnanharjoittajat, jotka eivät ole maksaneet lain mukaisia vakuutusmaksuja), mutta maksut jakautuisivat maksuvelvollisten kesken eri lähtökohdista ja eri tavoin vakuutusjärjestelmään verrattuna. Vaihtoehtoisia tapoja rahastomaksujen suuruuden määrittelemiseksi on kuvattu esimerkinomaisesti liitteessä 6. Rahastomaksujen suuruuteen voisi vaikuttaa esim. liikevaihto tai rahastomaksut voisivat olla kaikille järjestelmän rahoittamiseen osallistuville tahoille samansuuruisia. Esimerkiksi jos maksuvelvollisia olisivat valtion ympäristölupavelvolliset yritykset, jotka harjoittaisivat toimintaa oy/ky/ay-muodossa (eivät eläinsuojat ja kalankasvattamot olisi maksuvelvollisia), ja maksuvelvolliset jaettaisiin liikevaihdon suuruuden perusteella maksuluokkiin, yritysten vuosittainen maksuvelvollisuus vaihtelisi välillä 300 e – 6200 e (ks. esimerkiksi rahastolaskelmista liitteessä 6).

Vertailu ympäristövahinkovakuutukseen, ks. SYKEra 21/2011. s. 43: ”Tariffin mukaisena lopputuloksena on käytännössä, että yksittäisen yrityksen vakuutusmaksu vakuutusveroineen on alhaisimmillaan noin 250 euroa ja koko kannan vakuutusten keskimääräinen vakuutusmaksu on noin 2 500 euroa. Kolmen suurimman vakuutusmaksu vakuutusveroineen on suuruusluokaltaan 130 000 euroa vuodessa. Kymmenen suurimman vakuutuksenottajan on vastaavasti 70 900 euroa ja 20 suurimman 49 200 euroa. Tariffiperusteiden mukaisesti minimimaksu on 100 euroa. Edellä oleviin lukuihin tulee lisätä kunkin vakuutusyhtiön lisäksi perimä hoitokuluosuus, jonka suuruusluokaksi on tässä selvityksessä arvioitu noin kymmenen prosenttia koko vakuutusmaksusta.”⁵⁵

Rahastoon kerättävillä varoilla olisi laissa määritelty enimmäismäärä eli pääomaraja. Pääomarajan määrittelemineen olisi haasteellinen tehtävä ottaen huomioon tähän mennessä nykyisestä vakuutuksesta ja valtion budjetista katettujen tapausten määrä ja kokonaiskustannukset. Vaikka on selvää, että mittaviakin TOVA-järjestelmistä korvat-

⁵⁵ SYKEra 21/2011, s. 43.

tavia kustannuksia voi ilmetä milloin vain, on myös mahdollista, että riski- ja vahinkotilanteita aiheutuu vain vähän tai ei ollenkaan esim. seuraavan viiden vuoden aikana.

Rahaston pääomarajan saavuttaminen merkitsisi rahastomaksuvelvollisuuden väliaikaista lakkauttamista. TOVA-järjestelmällä korvattavien tapausten harvalukuisuus ja ennakoimattomuus voisi viitata siihen, että etenkin maltillinen pääomatavoite jollain aikavälillä saavutettaisiin ja että maksuvelvollisuudesta voitaisiin luopua määrääjäksi eli kunnes rahaston pääoma olisi laskenut esim. 20 %. Maltillinen pääomatavoite olisi mahdollinen erityisesti, jos rahastolla olisi lainausoikeus valtion budjetista. Tämä takaisi rahoituksen riittävyyden myös tilanteissa, joissa rahaston omaa pääomaa ei olisi riittävästi. Rahastomaksuvelvollisilta voitaisiin harkita kerättäväksi tietty laissa määritelty rajattu ja pääomarajoihin suhteutettu enimmäismäärä lainatuista varoista jälkikäteen.

5.5.1

Taloudelliset vaikutukset

Yritysvaikutukset

Rahastojärjestelmän voidaan arvioida tulevan kokonaisuudessa ja erityisesti pitkällä aikavälillä toiminnanharjoittajille edullisemmaksi nykyiseen vakuutusjärjestelmään verrattuna. TOVA-järjestelmästä toiminnanharjoittajille aiheutuvat yhteenlasketut vuosittaiset kustannukset eivät nousisi nykyisestä.

Kuten liitteeseen 6 sisällytetyt laskelmat osoittavat, siirtyminen rahastojärjestelmään merkitsisi erityisesti suurten yritysten maksurasitteen keventymistä suhteessa siihen, mitä maksuja vakuutusjärjestelmän puitteissa nykyisellään peritään. Yrityskohtaiset kustannukset jakautuisivat myös nykyistä tasaisemmin ja mahdollisesti myös oikeudenmukaisemmin ottaen huomioon, että tähän asti tyypillinen vahingonaiheuttaja on ollut liikevaihdoltaan max. 3 milj. e yritys. Lisäksi jos rahaston pääomaraja saavutettaisiin, yritysten maksuvelvollisuus voitaisiin lakkauttaa määrääjäksi. Lakkautuksen aikana järjestelmästä ei aiheutuisi toiminnanharjoittajille lainkaan kustannuksia.

Jos rahastomaksuvelvollisten piiriä laajennettaisiin verrattuna siihen, mitkä tahot ovat nykyisin vakuuttamisvelvollisia (esim. rahastomaksuvelvollisuuden ulottaminen kunnan ympäristöluvan nojalla toimintaa harjoittaviin yrityksiin), rahastojärjestelmään siirtyminen merkitsisi näiden toimijoiden kannalta uutta toiminnan harjoittamiseen liittyvää maksurasitusta. Maksurasitus voitaisiin näiden toiminnanharjoittajien kohdalla pitää kohtuullisena esimerkiksi määrittelemällä rahastomaksu kertaluonteiseksi ja suuruudeltaan vähäiseksi (esim. max 500 e, ks. tarkemmin liite 6).

Vaikutukset julkiseen talouteen

Julkisen talouden kannalta rahaston perustaminen tarkoittaisi sitä, että lähtökohtaisesti kaikki työryhmän työssä tunnistetut TOVA-kustannukset tulisivat katetuiksi tästä rahastosta. Valtion budjetista rahoitettavaksi jäävät kustannukset olisivat lähinnä tapauksia, joissa rahaston pääoma olisi riittämätön, eikä mahdollisen lainausoikeudenkaan puitteissa rahastolle siirrettävä lisärahoitus tapausten hoitamiseksi kattaisi kaikkia tarvittavia kustannuksia.

Se, mikä olisi kustannustehokkain tapa järjestää TOVA-tilanteissa tarvittava rahoitus, riippuu kuitenkin viime kädessä siitä, kuinka usein ja minkä mittaluokan vahinkoja tai niiden uhkatilanteita sattuu, sekä millaisia torjunta-, ennallistamis- ja ennaltaehkäisytarpeita niihin liittyy. TOVA-tapausten ilmeneminen on kaiken kaikkiaan vaikeasti ennustettavaa. Aiheutuvien tapausten suuruusluokka voi vaihdella vähäisestä useisiin miljooniin euroihin. Jos tapauksia on vähän tai ei ollenkaan, ovat

rahaston perustamiseen liittyvät sääntelykustannukset ja rahaston hallinnointikustannukset suhteettoman suuria järjestelmästä saatavaan hyötyyn nähden. Jos tapauksia ilmenee, rahastolla kyetään vastaamaan niihin tarpeisiin, jotka työryhmän toimeksiannossa on määriteltä.

Rahasto turvaisi viranomaisille taloudelliset voimavarat toimia niissä tilanteissa, joissa vastuutaho ei vastaa velvoitteistaan maksukyvyttömyyden tai muun syyn johdosta ja joissa on välitön tarve toimia, eikä teettämishukkaa kyettä tehokkaasti käyttämään tai kohdentamaan. Viranomainen voisi toimia tietäen, että toimista johtuvat kustannukset katettaisiin rahastosta, jos niitä ei saataisi muuten perittyä. Kustannusten perimisestä aiheutuisi viranomaisille kustannuksia, joiden kattamista rahastosta olisi mahdollista harkita. Rahastomallissa laissa voitaisiin säätää myös mahdollisuudesta saada ennakkorahoitusta toimista johtuviin kustannuksiin. Tämä olisi olennaista viranomaisen toimintakyvyn varmistamiseksi.

Rahaston toimintaan liittyvät hallinnolliset kustannukset valtiolle olisivat merkittävät nykytilaan verrattuna. Nykyisen ympäristövahinkovakuutuksen hallinnoinnista ei aiheudu valtiolle lainkaan kustannuksia, vaan hallinnointikustannukset katetaan vakuutusmaksutuloilla (vakuutuksen hallinnolliset kustannukset ovat arviolta n. 110 000 eur/vuosi). Rahaston toimintaan liittyviä hallinnollisia kustannuksia voitaisiin pyrkiä pitämään maltillisina yhdistämällä uuden perustettavan rahaston ja olemassa olevan öljysuojarahaston hallintoa ja toimintaa. Öljysuojarahaston hallintokulut ovat n. 40 000 e/vuosi.

Tämä olisi öljysuojarahaston kannalta uusi tehtävä, jonka ei kuitenkaan arvioitaisi rasittavan öljysuojarahastoa merkittävästi. TOVA-tapauksia ilmenee huomattavasti vähemmän ja harvemmin isännättömiin öljyvahinkoihin nähden, minkä lisäksi öljysuojarahastolla on pitkäaikaista ja vakiintunutta korvauskysymyksiin liittyvää asiantuntemusta, osaamista ja kokemusta. Mahdollista olisi myös harkita, että öljysuojarahaston hallitusta täydennettäisiin TOVA-rahaston alaan kuuluvien kysymysten ratkaisun (tai esim. lausunnon antamisen) yhteydessä jätehuoltoalan tai kemianteollisuuden edustuksella.

Ympäristövahinkovakuutusjärjestelmästä luopuminen merkitsisi sitä, että valtio ei saisi enää vakuutusmaksuverotuloja ympäristövahinkovakuutusjärjestelmästä.

5.5.2

Viranomaisvaikutukset

Rahaston perustavassa lainsäädännössä olisi kyse uudesta ja periaatteellisesti merkittävästä lainsäädännöstä, jolla luotaisiin uusi toissijainen vastuujärjestelmä hallinnollisine menettelytapoineen. Tähän liittyisi viranomaisten näkökulmasta toisaalta uusia tehtäviä ja vastuita, mutta toisaalta myös työtä helpottavia ja selkeyttäviä menettelyitä. Rahoituksen ja toimintaoikeuden myötä valtion valvontaviranomaiset voisivat puuttua tehokkaasti ja nopeasti riskitilanteisiin ja välttyttäisiin nykyisenkaltaisilta niin valvontaviranomaisia kuin ministeriöitäkin kuormittavilta monimutkaisilta ja aikaa vieviltä ad hoc -järjestelyiltä.

TOVA-tilanteiden käytännön hoitaminen edellyttäisi uudenlaista yhteistyötä viranomaisten kesken, koska erityisesti TOVA-ennaltaehkäisytoimien osalta esim. YSL:n ja KemTurvL:n nojalla toimivien viranomaisten toimivalta toiminnan lopettamistilanteissa voi olla limittäinen (ja jopa osin päällekkäinen).

Ympäristövaikutukset

Rahaston perustamisella voidaan arvioida olevan lähinnä välillisiä ympäristövaikutuksia. TOVA-tilanteissa tarvittavat toimenpiteet on joka tapauksessa suoritettava jollain aikavälillä tavalla tai toisella, koska tilanne uhkaa vakavasti esim. ihmisten terveyttä ja turvallisuutta. Rahaston mahdollistama TOVA-tilanteiden hoitamiseen ohjattava pikainen rahoitus kuitenkin edesauttaisi sitä, että tarvittavat toimet suoritettaisiin ilman viranomaisten mahdollisesta resurssipulasta johtuvaa viivästystä. Tämä voisi tapauksesta riippuen rajoittaa mahdollisten haitallisten vaikutusten laajuutta ja lisätä ympäristön turvallisuutta.

Valtion talousarviossa toteutettavien mallien arviointi

Valtion talousarviossa toteutettavilla malleilla tarkoitetaan tässä kaikkia luvussa 4.4 käsiteltyjä vaihtoehtoja (korvamerkitty verotulo, yleiskatteinen verotulo, vuotuinen määräraha ilman verotuloa ja ei ennakoon päätettyä määrärahaa). Budjetissa TOVA-tilanteisiin varattuja vuosittaisia määrärahoja, jotka vastaisivat joko sellaisenaan (korvamerkitty verotulo) tai ainakin osittain (yleiskatteinen verotulo) uutta perittävää verotuottoa, olisi mahdollista siirtomäärärahamenettelyn ja uudelleenbudjetoinnin avulla kerryttää määrärahojen käyttämättä jäänyttä osuutta vastaavalla määrällä. Näistä vaihtoehtoista verotulon korvamerkinnällä olisi käytännössä vahvempi sitovuus. Jos TOVA-tilanteiden rahoittamiseksi ei perittäisi veroa, myöskään sitä vastaavaa määrärahaa ei tulisi kerryttäväksi.

Edellä luvussa 5.5 kuvatut huomiot talousarvion ulkopuolisen rahaston vaikutuksista ovat huomionarvoisia myös valtion talousarviossa toteutettavien mallien yhteydessä. Lisäksi talousarviossa toteutettavien mallien vaikutuksista voidaan todeta seuraavaa:

Yritysvaikutukset

Jos valtion talousarviossa toteutettavien mallien yhteydessä pakollinen ympäristövahinkovakuutus lakkautettaisiin, yritykset säästäisivät vakuutusmaksuissa.

Verotuloon perustuvissa budjettimalleissa yritykset maksaisivat vakuusmaksun sijaan veroa. Yrityskohtainen nettovaikutus riippuisi nykyisen vakuutusmaksun ja sen korvaavan veron suuruuden erotuksesta. Veron suuruus ja kertymisperuste ovat määriteltävissä samalla tavalla kuin edellä luvussa 5.5 on todettu talousarvion ulkopuoliseen rahastoon kertyvästä verosta (eli rahastomaksusta). Jos uutta veroa ei perittäisi, yritysten maksurasitus vähenisi nykyisen vakuutusmaksun verran.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Valtion talousarviosta katettaisiin kaikki TOVA-tilanteissa syntyvät kustannukset joko yrityksiltä perittävällä verolla (korvamerkitty vero tai yleiskatteinen vero) tai pelkästään valtion budjetista (vuotuinen määräraha ilman verotuloa tai tapauskohtainen määräraha lisäbudjetissa). Viimeksi mainituissa tilanteissa TOVA-toimenpiteet tulisi rahoittaa valtion yleiskatteisilla tuloilla, mikä tarkoittaisi lisäkustannuksia valtion talouteen. Vakuutusjärjestelmästä luopuminen merkitsisi kaikissa tapauksissa sitä, että valtio ei saisi enää vakuutusmaksuverotuloja ympäristövahinkovakuutusjärjestelmästä.

Kaikissa eri malleissa TOVA-tapausten hoitamiseen liittyvät mahdolliset henkilöstömenot voitaisiin kattaa erilliselle toimintamenomomentille varattavalla lisärahoituksella. Jos verotulo olisi korvamerkitty, sitä tulisi voida käyttää myös TOVA-tapausten hallinnoinnista viranomaisille aiheutuviin menoihin.

Viranomaisvaikutukset

Budjettirahoituksen ja viranomaisille säädetyn uuden toimintaoikeuden myötä valtion valvontaviranomaiset voisivat puuttua tehokkaasti ja nopeasti vahinkojen ennaltaehkäisyyn kannalta välttämättömiin riskitilanteisiin. Tällöin välttyttäisiin nykyisenkaltaisilta niin valvontaviranomaisia kuin ministeriöitäkin kuormittavilta ja aikaa vieviltä ad hoc -järjestelyiltä.

Valtion talousarviossa toteutettava malli olisi TOVA-järjestelmän eri toteuttamisvaihtoehtoista hallinnollisesti kevein, koska sen puitteissa kertyvien varojen hallinnointi olisi osa valtion taloutta. Varojen käyttöön liittyvästä päätöksenteosta vastaisi laissa määrätty viranomainen (ellei kyse olisi nykymallista ilman vuotuista määrärahaa).

Toimivaltaisen viranomaisen näkökulmasta kyse olisi uudesta tehtävästä, joka edellyttäisi uudenlaista osaamista. Hallinnollisten menettelytapojen kannalta haasteellisen kategorian muodostaisivat erityisesti perinteiset vahingonkorvaukset, joiden ratkaiseminen kuuluisi virkavastuulla toimivan viranomaisen tehtäväkenttään. TOVA-ennaltaehkäisykustannusten korvaaminen olisi perinteisiin vahingonkorvauskysymyksiin verrattuna yksinkertaisempaa, koska perusteet ennaltaehkäisytoimien suorittamiseksi ja arvio niiden tarpeellisuudesta olisi jo tehty laissa säädetyn toimivaltasäännöksen nojalla toimiin ryhtyneen viranomaisen toimesta.

Öljysuojarahaston hallinnon hyödyntäminen olisi mahdollista myös valtion talousarviossa toteutettavien mallien hallinnon järjestämisessä. Esim. korvaushakemusten hallinnoinnista vastaava viranomainen voisi pyytää öljysuojarahaston hallituksen kantaa korvauskysymyksen ratkaisuun tai päätöksentekoa voitaisiin yhdistää laajemmin.

Jos nykymalli säilytettäisiin eli viranomaisille ei säädettäisi uutta toimintaoikeutta, TOVA-ennaltaehkäisykustannukset tulisivat katettaviksi valtion budjetista lähinnä lisätalousarviomenettelyn kautta. Nykyinen viranomaisten välinen vastuunjako valvonnassa säilyisi. Budjetin kautta rahoitettavat toimet toteutettaisiin ad hoc-ratkaisuin, kuten nykyisin.

Ympäristövaikutukset

Valtion talousarviossa toteutettava malli, joka mahdollistaisi torjunta- ja ennaltaehkäisytoimien toteuttamisen ilman viranomaisen mahdollisesta resurssipulasta johtuvaa viivästystä, tapauksesta riippuen rajoittaisi mahdollisten haitallisten vaikutusten laajuutta ja lisäisi ympäristöturvallisuutta. Järjestelmällä voidaan siis arvioida olevan välillinen vaikutus ihmisten terveyteen, turvallisuuteen ja ympäristön tilaan yleisesti.

Muut vaikutukset

Jos ympäristövahinkovakuutusjärjestelmästä luovuttaisiin ilman korvaavaa järjestelmää, tarkoittaisi se sitä, että oikeus YVVL:n mukaisiin korvauksiin poistuisi.

Vakuusjärjestelmien kehittämisen arviointi

Vakuusjärjestelmien kehittämisessä työryhmän työn pääpaino on ollut merkittävimpien katvealueiden ja mahdollisten päällekkäisyyksien tunnistamisessa, vakuuksien laajentamisen perusteiden ja vaihtoehtojen analysoinnissa sekä tarpeissa vahvistaa ja tehostaa vakuuksia koskevan lainsäädännön toimeenpanoa ja valvontaa. Vakuudet eivät ole osa varsinaisia TOVA-järjestelmiä. Vakuudet asettaa toiminnanharjoittaja eli ne kohdistavat kustannukset aiheuttamisperiaatteen mukaisesti siihen, jonka toiminnasta on syntynyt tarve vakuudella katettavien toimenpiteiden suorittamiseksi.

Työryhmän työssä vakuuksien laajentamisen perusteiden ja vaihtoehtojen analysointi on keskittynyt vaarallisiin kemikaaleihin. Vakuuksista voitaisiin luvussa 4.5.2 kuvatulla tavalla säätää KemTurvL:ssa. Tämänkaltaisen vakuusjärjestelmän toteuttamiskelpoisuutta arvioidaan luvussa 5.7.1. Luvuissa 5.7.2 ja 5.7.3 arvioidaan YSL:n vakuussäätelyn eli jätevakuussäätelyn kehittämisvaihtoehtoja, joilla kyettäisiin vahvistamaan ja tehostamaan jätevakuuksia koskevan lainsäädännön toimeenpanoa ja valvontaa.

5.7.1

Vakuuksien laajentaminen vaarallisiin kemikaaleihin

Taloudelliset vaikutukset

Vakuusjärjestelmän ottamisella KemTurvL:iin olisi huomattavia taloudellisia vaikutuksia toiminnanharjoittajiin. Vakuuden piiriin tulisi sellaisia toiminnanharjoittajia, joilla ei ole tällä hetkellä velvollisuutta asettaa vakuutta toiminnan lopettamista koskien. Mahdollisen vakuusvelvollisuuden piiriin kuuluvien toiminnanharjoittajien lukumäärää ja mahdollisen vakuuden suuruutta on arvioitu toimialakohtaisesti liitteessä 6.

Uudella vakuudella olisi sekä välittömiä että välillisiä taloudellisia vaikutuksia, jotka olisivat pysyviä, koska vakuuden tulisi olla voimassa koko yritystoiminnan ajan. Vakuuden asettamisesta aiheuttaisi toiminnanharjoittajille kustannuksia, minkä lisäksi vakuuteen sidottu raha olisi pois esimerkiksi investoinneista. Lisäksi vakuudella saattaisi olla vaikutuksia suomalaisten yritysten kilpailukykyyn kansainvälisesti, jos muilla mailla ei ole vastaavaa järjestelmää (ks. liite 4: Kysely toissijaisen vastuun järjestämisestä). Lisäksi vakuusvelvollisuus saattaisi nostaa etenkin pienten toiminnanharjoittajien kynnystä ryhtyä harjoittamaan liiketoimintaa. Uuden vakuusvelvoitteen voidaan arvioida myös jossain määrin lisäävän toiminnanharjoittajien hallinnollista taakkaa, kun jo olemassa olevien vakuusvelvoitteiden joukkoon lisätäisiin uusi vakuus.

Viranomaisvaikutukset

Vakuuden laajentamisella KemTurvL:iin olisi myös merkittäviä viranomaisvaikutuksia; järjestelmästä aiheutuisi uusia tehtäviä kemikaaliturvallisuuslakia valvovalle Tukesille. Uudet tehtävät liittyisivät vakuuden tarpeen ja määrän sekä vakuuden kelpoisuuteen liittyvien seikkojen (laji, antaja jne.) arviointiin. Lisäksi vakuuden ajantasaisuuden valvominen ja toiminnan lopettamisen tarkempi valvonta sekä vakuuden vapauttamisprosessi lisääisivät viranomaisen tehtäviä. Järjestelmän perustaminen ja hallinnointi, uudet tehtävät ja menettelytavat edellyttäisivät lisäresursseja. Lisäresursointi olisi tarpeen erityisesti taloudellisen osaamisen osalta, koska nykyiset resurssit on sidottu tältä osin kaivosvakuuksiin liittyviin tehtäviin. Uusi vakuusvelvoite voisi

myös hidastaa lupaprosessia, minkä lisäksi järjestelmä edellyttäisi nykyistä tiiviimpää yhteistyötä ja uusien menettelytapojen luomista muiden viranomaisten kanssa vakuusvelvoitteiden päällekkäisyyden ehkäisemiseksi.

Ympäristövaikutukset

KemTurvL:n nojalla määrättävällä vakuusvelvoitteella olisi positiivisia ympäristövaikutuksia. Järjestelmän avulla voitaisiin taata, että KemTurvL 133 §:n mukaiset lopettamistoimenpiteet saataisiin hoidettua sellaisissakin tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei näistä velvollisuuksista huolehdi. Säännöksen tarkoituksena on, että vaarallisista kemikaaleista huolehditaan niin, ettei niistä aiheudu henkilö-, ympäristö- eikä omaisuusvahinkoja. Järjestelmällä voitaisiinkin arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia muun muassa ihmisten terveyteen ja elinoloihin (turvallisuus) (esim. vaarallisista kemikaaleista aiheutuvan räjähdysvaaran poistaminen) sekä maaperään, vesiin, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen (esim. kemikaaleista aiheutuvan pilaantumisvaaran poistaminen).

Nykytilaan verrattuna KemTurvL:n vakuus vahvistaisi myös aiheuttamisperiaatteen toteutumista, kun lopettamistoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset kohdistuisivat ensisijaisesti vastuussa olevaan, vaikka tämä olisi maksukyvytön.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Osassa esiintyneistä TOVA-tilanteista on ollut kyse luvan- tai lainvastaisesta toiminnasta (lupaa suurempi määrä kemikaaleja, vakuutta ei asetettuna). Vakuusvelvoitteen laajentamisella ei olisi vaikutusta luvan- tai lainvastaiseen toimintaan, koska vakuudella voidaan kattaa ainoastaan ennakoitavissa olevia, luvantumaisia toimia.

5.7.2

Jätevakuussäännösten soveltamisalan täsmentäminen

YSL:n mukaista vakuutta saatetaan jatkossa vaatia hieman entistä laajemmalta joukolta toiminnanharjoittajia (valimot, pintakäsittelylaitokset), samoin vakuudella katettavien toimenpiteiden määrä voi jatkossa kasvaa (kaivosten vesienhallinta). Vakuusvaatimuksen soveltamisalan käytännön laajentuminen riippuu kuitenkin siitä, missä määrin lupaviranomaiset soveltavat vakuuden asettamismääräykselle vaihtoehtoista lupamääräystä, jonka mukaan kiinteistöllä ei saa varastoida käsittelyä vaativia jätteitä, vaan ne on kuljetettava välittömästi tai tasaisin väliajoin muualle käsiteltäväksi. Joka tapauksessa muutokset lisäävät joidenkin toiminnanharjoittajien hallinnollisia kustannuksia ja vähäisessä määrin myös lupa- ja valvontaviranomaisten työtaakkaa. Kuvatut vaikutukset eivät kuitenkaan yksistään johdu esimerkiksi vakuuksia koskevaan ohjeistukseen mahdollisesti tehtävistä tarkennuksista, vaan ne ovat pikemmin osa normaalia laintulkintojen kehitystä. Vakuusääntelyllä tai sen muutoksilla ei arvioida olevan suoria ympäristövaikutuksia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia.

5.7.3

Jätevakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyvien kehittämistoimien vaikutuksia

Taloudelliset vaikutukset

Jätevakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyvillä kehittämistoimilla ei ole merkittäviä vaikutuksia yritysten talouteen eikä kansantalouteen.

Viranomaisvaikutukset

Kaikki jätevakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyvät kehittämistoimet tehostaisivat ja sujuvoittaisivat YSL:n mukaisten valtion valvontaviranomaisten eli ELY – keskusten toimintaa. Tämän voidaan arvioida edistävän vakuusjärjestelmän taroituksen toteutumista eli sitä, että maksukyvyttömyysilanteissa asianmukaisen jätehuollon ja muiden lopettamistoimien kustannukset tulevat hoidettua vakuuden realisoinnilla, ilman että niihin joudutaan käyttämään toissijaisia rahoitusjärjestelmiä.

Osaamisen vahvistaminen erikoistumisen tai yhteistyöverkoston kautta edellyttäisi uusien menettelytapojen käyttöönottoa ELY- tasolla. Nämä vakuuksia koskevan asiantuntija-avun varmistamiseen liittyvät järjestelyt eivät kuitenkaan aiheuttaisi muutoksia ELY- keskusten toimivaltasuhteisiin, koska alueelliset ELY- keskuskeskukset hoitaisivat edelleen vakuuksien käytännön valvonnan ja hallinnoinnin.

Osaamisen vahvistaminen erikoistumisen kautta lisäisi erikoistuvan ELY- keskuskeskusten työmäärää ja sitoisi voimavaroja erityisesti erikoistumisen alkuvaiheessa. Pitkällä aikavälillä erikoistuminen kuitenkin tehostaisi ja järkevöittäisi vakuusasioiden valvontaa ja hallinnointia ELY- tasolla. Mahdollisuus hyödyntää erikoistuneen ELY -keskuskeskusten asiantuntemusta vapauttaisi muissa ELY -keskuskeskuksissa voimavaroja muihin viranomaistehtäviin. Käytännössä erikoistumisesta sovittaisiin osana ympäristöministeriön hallinnonalan tulosoajasta. Erikoistumistehtävästä aiheutuvien lisävoimavarojen arvioinnille sekä erikoistumisen tavoitteiden seurannalle olisivat siten jo vakiintuneet menettelyt.

Osaamisen vahvistaminen yhteistyöverkoston kautta olisi hallinnollisesti kevyt järjestää ja sitoisi viranomaisvoimavaroja tasaisesti kaikissa ELY- keskuskeskuksissa. Myös yhteistyöverkoston avulla olisi mahdollista tehostaa ja järkevöittää vakuusasioiden valvontaa ja hallinnointia ELY- tasolla. Järjestelyn tavoitteiden seurantaa varten ei kuitenkaan olisi vastaavalla tavalla vakiintuneita menettelyitä, kuin tulosoajauksen yhteydessä sovittaville erikoistumistehtäville.

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmän kehittäminen vakuuksien systemaattista valvontaa (ELY- keskuskeskukset) edistäväksi työkaluksi edellyttäisi teknisiä muutoksia tietojärjestelmään. Tällä hetkellä ei vielä tarkkaan pystytä arvioimaan tästä aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Tekniset muutokset voitaisiin joka tapauksessa toteuttaa ympäristönsuojelun tietojärjestelmään kuuluvan valvonta- ja kuormitustietojärjestelmän kehittämiselle myönnettävillä määrärahoilla.

Ympäristövaikutukset

Jätevakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyvillä kehittämistoimilla ei olisi välittömiä ympäristövaikutuksia. Toimet kuitenkin vahvistaisivat aiheuttamisperiaatteen toteutumista, joten kyse olisi välillisistä ympäristövaikutuksista.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Jätevakuuksien valvonta- ja hallinnointikäytäntöjen yhtenäistäminen sekä vakuuksiin liittyvän osaamisen vahvistaminen lisäisivät viranomaistoiminnan ennakoitavuutta (ELY- tasolla) eri puolella Suomea. Tätä kautta näiden toimien voidaan arvioida edistävän perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperusoikeuden toteutumista.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

6.1

Tehtävä ja rajaus

Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää merkittäviä ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusriskejä aiheuttavaan yritystoimintaan liittyviä toissijaisia korvaus- ja vastuujärjestelmiä. Tehtävänä oli tarkastella erityisesti tällaista toimintaa harjoittavien laitosten lupiin liittyvien vakuuksien sekä pakollisen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän toimivuutta ja kehittämismahdollisuuksia. Tavoitteena oli selkiyttää olemassa olevien vakuutus- ja vakuusjärjestelyjen keskinäisiä suhteita sekä vahvistaa korvausjärjestelmien kokonaisuutta siten, että talousvaikeuksiin joutuneiden yritysten toimintaan liittyvät ympäristövelvoitteet tulisivat hoidetuiksi ilman valtion taloudellista väliintuloa.

Tältä pohjalta työryhmän tuli laatia mietintö ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän uudistamiseksi tai korvaamiseksi uudella toissijaista ympäristövastuun toteuttamista turvaavalla järjestelmällä ja toissijaista ympäristövastuuta toteuttavien muiden vakuus- ym. järjestelmien kehittämiseksi sekä laatia mahdolliset näihin kysymyksiin liittyvät lainsäädäntöehdotukset. Mietinnössä on kuvattu ja arvioitu kehittämisen vaihtoehtoja. Työryhmä ei toimeksiantonsa ja aikataulunsa puitteissa kuitenkaan voinut seikkaperäisesti arvioida uudistettavan sääntelyn eri toteuttamisvaihtoehtoja.

Toissijaisilla ympäristövastuujärjestelmillä eli ns. TOVA-järjestelmillä varaudutaan ympäristövahinkojen korvaamiseen ja ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusriskien poistamiseen, kun aiheuttaja on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Suomessa varsinaiset toissijaiset ympäristövastuujärjestelmät perustuvat nykyisin ympäristövahinkovakuutuslaissa säädettyyn pakolliseen vakuutukseen (YVVL, 81/1998) ja öljysuojarahastoon (1406/2004). Viimekätisenä rahoituksena on lisäksi ollut valtion budjettirahoitus.

Työryhmä on käyttänyt mietinnössä työkäsitteinä seuraavia määritelmiä, joiden sisältö tulee täsmennettäväksi jatkovalmistelussa:

Ennaltaehkäisytoimet

Välittömiä torjuntatoimia laajemmat toimet, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta

- vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy) taikka
- vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuden kohdistuvan vaaran poistamiseksi.

TOVA-ennaltaehkäisytoimet

Välittömiä torjuntatoimenpiteitä laajemmat toimet, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta

- vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy) taikka
- vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi

silloin, kun toimenpiteistä ensisijaisesti vastuussa oleva taho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.

TOVA-ennaltaehkäisykustannukset

Kustannukset välittömiä torjuntatoimenpiteitä laajemmista toimista, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta

- vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy) taikka
- vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi

silloin, kun toimenpiteistä ensisijaisesti vastuussa oleva taho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.

Työryhmän työ on rajattu koskemaan ns. uusia ympäristövahinkoja ja TOVA-ennaltaehkäisytoimia vaativia tilanteita eli niitä, jotka syntyvät ehdotettavien uudistusten voimaantulon jälkeen. Eri vahinkotyypeistä öljyvahingot on lähtökohtaisesti rajattu työryhmän ehdotusten ulkopuolelle. Tämä johtuu siitä, että öljyvahinkoihin liittyvät toissijaiset vastuut ratkaistaan öljysuojarahaston puitteissa. Tästä syystä toissijaisilla ympäristövastuujärjestelmillä tarkoitetaan mietinnössä pääsääntöisesti muita järjestelmiä kuin öljysuojarahastoa.

Varsinaisten toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämisen lisäksi työryhmä on selvittänyt vastuuta täydentävän ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) mukaisen vakuusjärjestelmän kehittämistarpeita sekä tarvetta ja keinoja laajentaa vakuusjärjestelmää kemikaaleihin. Kaivoslain (621/2011) mukaisten vakuuksien osalta on kuvattu nykytila. Lisäksi työryhmä on tarkastellut YSL:n mukaisten jätevakuuksien valvontaa ELY-tasolla. Työryhmän työssä on korostettu toiminnanharjoittajan vastuun ensisijaisuutta sekä viranomaisten ennakko- ja jälkivalvonnan toimivuuden tärkeyttä TOVA-tilanteiden välttämiseksi. Työryhmän työn aikana on noussut esille myös ns. toimivaltakysymys eli kysymys viranomaisten toimivaltasäännösten riittävydestä ja toiminnan käytännön järjestämisestä vahinkojen ennaltaehkäisytilanteissa.

Järjestelmän kehittämisen lähtökohdat

Pakollinen ympäristövahinkovakuutus kattaa tietyt ympäristövahinkolaissa (YVL, 737/1994) tarkoitetut vahingonkorvaukset ja korvaukset vahinkojen torjunnasta ja ennallistamisesta. Nykyjärjestelmä ei kata TOVA-ennaltaehkäisytoimia, joihin on joissakin tapauksissa jouduttu hakemaan rahoitusta valtion lisätalousarviomenettelyssä. **Työryhmä toteaa, sille annettu tehtävä huomioon ottaen, seuraavat keskeiset lähtökohdat:**

- Järjestelmää kehitettäessä ei tulisi merkittävästi muuttaa nykyistä oikeustilaa vahinkoa kärsivien näkökulmasta
 - Vahingonkärsijöiden oikeus saada korvausta ympäristövahinkolain 5 §:ssä tarkoitetuista ympäristövahingoista ja 6 §:ssä tarkoitetuista ympäristövahinkojen torjunta- ja ennallistamiskustannuksista silloin, kun aiheuttaja on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa, tulee turvata myös jatkossa (kohta a).
- Toissijaisilla ympäristövastuujärjestelmillä tulisi varautua tulevaisuudessa myös TOVA-ennaltaehkäisykustannuksiin (kohta b)
 - TOVA-ennaltaehkäisytoimet tulisi jatkovalmistelussa erikseen täsmentää yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti

TOVA-järjestelmillä katettavat kustannukset, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa

- a) Kustannukset YVL:ssä tarkoitettujen ympäristövahinkojen korvaamisesta
- Henkilö-, esine- ja taloudelliset vahingot sekä eräät muut vahingot (YVL 5§)

Kustannukset YVL:ssä tarkoitettujen ympäristövahinkojen torjunnasta ja ennallistamisesta

- Yksityisille ja viranomaisille YVL 6 §:n mukaisesti

Nyk.YVVL

- b) Kustannukset ("TOVA-ennaltaehkäisykustannukset") välittömiä torjunta-toimenpiteitä laajemmista toimista, jotka ovat välttämättömiä tietyllä alueella harjoitetun toiminnan seurauksena aiheutuneesta

- vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingonvaaran poistamiseksi (ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy) taikka
- vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi

Ei ole massaa olevaa TOVA-järjestelmää

Esim. vaarallisten jätteiden ja kemikaalien jätehuollon ja jälkihoidon järjestäminen, ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusriskien poistamiseen liittyvät ns. operatiiviset kustannukset (esim. sähkön tai lämmön toimittaminen tai vartiointin järjestäminen kiinteistölle)

Ympäristövahinkovakuutuksen soveltamisalaan kuuluvia ympäristövahinkoja tapahtuu nykykokemuksen mukaan melko harvoin (neljä korvattua vahinkotapausta vakuutusjärjestelmän n. 15 vuoden voimassaoloajalta). Viime vuosien aikana on ilmennyt kolme tapausta, joissa toiminnanharjoittajan konkurssin myötä valtio on varsinaisen vastuullisen puuttuessa kantanut taloudellisen vastuun ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle rajautuneista vaarallisten jätteiden ja kemikaalien hävittämisestä, sähkön ja lämmön toimittamisesta kiinteistöille, alueiden vartioinnista ym. välttämättömistä toimista vaarojen poistamiseksi. Tapauksista on aiheutunut valtiolle TOVA-ennaltaehkäisykustannuksia yhteensä noin seitsemän miljoonan euroa. Kiristynyt taloudellinen tilanne ja viimeaikaiset kokemukset indikoivat, että tarve nykyistä kattavammalle ja sujuvasti toimivalle TOVA-järjestelmälle on olemassa.

Työryhmä pitää olennaisena, että

- kehitettävä järjestelmä on tarkoituksenmukaisesti mitoitettu ja kustannuksiltaan kohtuullinen eikä se johda tilanteisiin, jossa maksukyvyttömyydellä tarkoituksellisesti ohjautuisi kustannuksia toissijaisten vastuujärjestelmien piiriin.
- järjestelmää ei mitoiteta suuronnettomuuksien tai erittäin laajamittaisten vahinkojen varalta, joiden osalta valtio saattaa kehitettävästä mallista riippumatta joka tapauksessa joutua rahoittamaan tarvittavia TOVA-ennaltaehkäisykustannuksia. Työryhmän liitteessä 6 esitetyt laskelmat perustuvat tähän lähtökohtaan.
- järjestelmien kehittämistyön lähtökohtana on hallituksen vuoden 2013 puolivälitarkastelussa ja kesällä 2014 hallitusohjelmassa antama sitoumus siitä, että sen toimikauden aikana ei enää lisätä teollisuudelle uusia velvoitteita.⁵⁶

6.3

TOVA-järjestelmien kehittämisen toteutustapoja

Työryhmä on tarkastellut seuraavia toissijaisia vastuujärjestelmiä: pakollisen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän kehittämistä, talousarvion ulkopuolista rahastoa ja talousarviossa toteutettavia erilaisia malleja. Eri komponentteja eri tavalla yhdistämällä toteutustapoja voi olla useita. Seuraavassa on kuvattu keskeisimmät ratkaisumallit ja arvioitu niitä mm. suhteessa työryhmän toimeksiantoon ja edellä mainittuihin työryhmän tunnistamiin lähtökohtiin.

Pakollinen ympäristövahinkovakuutus

Vakuutusyhtiöt ovat korvanneet pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen kautta ne vahingot, jotka vakuutuksen piiriin lain mukaan kuuluvat. Järjestelmä on tehokkaasti organisoitu eikä se kuormita julkishallintoa. Soveltamisalaan kuuluvia vahinkoja on kuitenkin ollut vain vähän, ja vakuutuksesta on maksettu vain noin 1 % korvauksia suhteessa vakuutusmaksuihin. Vakuutusyhtiöt ovat saaneet järjestelmän noin 15-vuotisen voimassaolon aikana noin 36 milj. euroa vakuutusmaksutuloa ja valtio

⁵⁶ Ks. hallituksen puolivälitarkasteluun liittyvä tiedote <http://vnk.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=378442> "Hallitus sitoutuu päätöksissään loppu-vaalikauden aikana välttämään teollisuudelle aiheutuvien kustannusten tai sääntelytaakan lisäämistä."; Pääministeri Stubbin hallituksen ohjelma (24.6.2014), jossa hallitus sitoutuu siihen, että loppuvaalikauden aikana se päätöksissään välttää teollisuudelle aiheutuvien kustannusten tai sääntelytaakan lisäämistä.

noin 10 milj. euroa vakuutusmaksuveroa. Vakuuttamisvelvolliset yritykset (käytännössä valtion ympäristölupaviranomaisen myöntämän ympäristöluvan tai Tukesin myöntämän kemikaaliturvallisuusluvan omaavat laitokset) ovat maksaneet vuosittain vakuutusmaksuja noin 250-130 000 euroa yritystä kohden.

Työryhmä on tarkastellut järjestelmän kehittämismahdollisuuksia. Vakuutusjärjestelmän toimivuutta voidaan parantaa esimerkiksi enimmäiskorvaustasoa (5/8,5 milj. euroa) nostamalla, korvauksenhakijan selvitysvelvollisuutta keventämällä ja vakuutusmaksuvelvollisten piiriä laajentamalla.

Vakuutusjärjestelmää ei sellaisenaan voida laajentaa kattamaan TOVA-ennaltaehkäisykustannuksia. Ympäristövakuutuskeskus esitti kuitenkin työryhmän toimikauden loppuvaiheessa, että vakuutusjärjestelmän soveltamisala saattaisi olla laajennettavissa osaan näistä kustannuksista edellyttäen, että vakuutuksesta TOVA-ennaltaehkäisykustannuksina korvattavat kustannukset olisivat täsmennettävissä kohdassa 6.4 tarkoitettujen viranomaisten toimivaltasäännösten kautta (luku 4.2.2). Soveltamisalan laajentaminen saattaisi aiheuttaa vakuutusmaksujen korottamisen.

TOVA-ennaltaehkäisykustannuksiin tarvittavaa rahoitusta voitaisiin kerätä liittämällä vakuutukseen ns. ympäristöturvallisuusmaksu, joka käytännössä olisi valtion talousarvion kautta hallinnoitava erillinen vero. Vero liitettäisiin vakuutusmaksuun eli se lisäisi yritysten kuluja, jos nykyiset vakuutusmaksut pysyisivät ennallaan. Vakuutuksen yhteydessä kerättävä vuotuinen verotulo TOVA-ennaltaehkäisykustannusten varalta olisi suuruudeltaan vain luokkaa 0,5 milj. euroa. Lisäksi valtio saisi jatkossakin verotuloa vakuutusmaksuveron muodossa. Käytännössä järjestely olisi raskas suhteessa sen tuomaan lisäarvoon.

Valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto

Työryhmä on tarkastellut yhtenä vaihtoehtoisena ratkaisuna valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista. Rahaston perustamisen edellytyksistä on säädetty tarkkaan ja perustamisen kynnys on korkealla, sillä rahaston perustaminen merkitsisi poikkeusta talousarvion täydellisyyssperiaatteesta ja kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa.⁵⁷

Rahasto voitaisiin perustaa öljysuojarahastoon nähden itsenäisenä tai vaihtoehtoisesti liittämällä se öljysuojarahastoon. Riippumatta toteutustavasta varojen hallinnassa voitaisiin hyödyntää öljysuojarahaston olemassa olevaa hallintorakennetta. Rahaston korvauksista päättäisi rahaston hallitus rahastolaissa säädettyjen edellytysten pohjalta. Edellytysten tarkalla määrittelyllä pyrittäisiin estämään rahaston väärinkäyttömahdollisuudet. Rahasto kattaisi kaikki työryhmän tunnistamat TOVA-tilanteet ja ympäristövahinkovakuutus voitaisiin lakkauttaa.

Rahastoon kerättäisiin varoja vuosittaisilla rahastomaksuilla. Valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksu olisi vero. Maksuvelvollisuus määriteltäisiin ympäristöluvanvaraisuuden ja kemikaaliturvallisuuslaissa säädetyn luvanvaraisuuden kautta. Maksuvelvollisuus voisi kohdentua esimerkiksi vastaavalla tavoin, kuin nykyisessä vakuutusjärjestelmässä, tai maksuvelvollisuuden ulkopuolelle voitaisiin rajata tiettyjä toimintoja.

⁵⁷ Perustuslain (1999/731) 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi, eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen. Valtion pysyvän tehtävän hoitaminen saattaa ehdottomasti edellyttää rahaston perustamista esimerkiksi tilanteissa, joissa tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteuttaminen on vaikeasti ennakoitavissa. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa erilaiset vakuutusluonteiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla (HE 1/1998). Rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Rahastojärjestelmän voidaan arvioida tulevan kokonaisuudessaan ja erityisesti pitkällä aikavälillä toiminnanharjoittajalle edulliseksi nykyjärjestelmään verrattuna edellyttäen, että rahastomaksu mitoitettaisiin toiminnanharjoittajilta vakuutusjärjestelmään kerättyjen summien pohjalta. Maksut jakautuisivat maksuvelvollisten kesken eri lähtökohdista ja eri tavoin vakuutusjärjestelmään verrattuna. Vuotuiset maksut olisivat suuruudeltaan esimerkiksi 300 – 6200 euroa (ks. liite 6. rahastolaskelmat). Rahastoon kerättävillä varoilla olisi laissa määritelty enimmäismäärä eli pääomaraja, jonka täytyessä rahastomaksun kerääminen lopetettaisiin väliaikaisesti. Maltillinen pääomatavoite olisi mahdollinen erityisesti, jos rahastolla olisi rajallinen lainausoikeus valtion budjetista.

Valtion talousarviossa toteutettavat mallit

Valtion talousarviossa toteutettavat mallit edellyttäisivät, että talousarviossa osoitettaisiin erillinen määräraha TOVA-tarkoituksiin. Tarvittava hallintotoiminta keskitettäisiin ministeriötasolle, jossa päätettäisiin määrärahan käytöstä. TOVA-ennaltaehkäisytoimien osalta määrärahaa voisi hakea vain erikseen nimetty viranomainen.

Veron käyttökohteista eli määrärahoista maksettavien korvauksien edellytyksistä säädettäisiin ao. verolaissa tai niistä päätettäisiin budjetissa asianomaisen menomomentin päätösosassa todetuin edellytyksin.

Talousarviossa toteutettavat TOVA-mallit voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

- korvamerkitty verotulo ja sitä vastaava vuotuinen määräraha
- yleiskatteinen verotulo ja vuotuinen määräraha
- vuotuinen määräraha ilman verotuloa

Verotuloon perustuvat mallit – korvamerkitty verotulo tai yleiskatteinen verotulo

Varojen kerryttäminen TOVA-tarpeisiin voidaan toteuttaa myös valtion talousarvion avulla. Tällöin otettaisiin käyttöön sama maksu eli vero kuin talousarvion ulkopuolisenkin rahaston tapauksessa ja veron tuottoa vastaava määrä budjetoitaisiin lain mukaan käytettäväksi TOVA-tarkoituksiin (verotulon lakisääteinen korvamerkintä)⁵⁸. Talousarviossa olisi vuosittain tuloa vastaava siirtomääräraha ja vanhentuvasta siirtovästä määrärahasta käyttämättä jääneet rahat budjetoitaisiin uudelleen talousarvioon. Malli mahdollistaisi pääomatavoitteen määrittelemisen vastaavasti kuin talousarvion ulkopuolisessa rahastossa. Siinä missä talousarvion ulkopuoliseen rahastoon voidaan liittää lainausoikeus valtion budjetista, verotulojen kerryttämiseen perustuvassa mallissa mahdollisuus varautua kertyneiden varojen ylimeneviin kustannuksiin voitaisiin toteuttaa rajatulla veronkorotusoikeudella. Veroa tulisi voida korottaa vain määräaikaisesti ja tiettyynajaan asti.

Verotulon kerryttämiseen perustuvan mallin vaikutukset ovat pitkälti samanlaisia kuin ulkopuolisen mallin. Järjestelmä kattaisi kaikki TOVA-tilanteet ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus voitaisiin lakkauttaa. Varojen käyttöön liittyvästä päätöksenteosta vastaisi laissa määrätty viranomainen. Toimivaltaisen viranomaisen näkökulmasta kyse olisi kuitenkin uudesta tehtävästä, joka edellyttää uudenlaista osaamista. Verolakiin tulisi säätää selkeät määrärahan käyttöperusteet järjestelmän väärinkäytösten ehkäisemiseksi.

⁵⁸ Budjetoinnissa pyritään lähtökohtaisesti välttämään verotulojen lakisääteistä korvamerkintää tiettyihin määrärahoihin (tulojen sitomattomuusperiaate), koska kytkentä vähentää mahdollisuuksia määrärahojen vapaaseen allokointiin ja näin ollen kaventaa eduskunnan budjettivaltaa.

Verolakiin perustuva sääntely ei edellyttäisi perustuslain mukaista kahden kolmasosan määräänemmistöä eduskunnassa, kuten talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen tai sen käyttötarkoituksen muuttaminen.

Verotuloon perustuva malli voidaan toteuttaa myös tavalla, jossa verotuloja ei korvamerkittäisi, vaan mahdolliset korvaukset ja kustannukset maksettaisiin talousarvion yleisistä varoista. Tällöin TOVA-tarkoituksiin olisi osoitettu määräraha, mutta määräraha ei olisi välttämättä verotulon suuruinen eikä suoraan kytköksissä TOVA-tarkoituksiin. Yleiskatteinen vero olisi kuitenkin mahdollista kytkeä tosiasiallisesti TOVA-tarkoituksiin käytettävään määrärahaan, jolloin verotulo pyrittäisiin mitoittamaan vastaavansuuruiseksi kuin TOVA-määräraha. Toteuttamistavasta riippuen malli voi siten vastata hyvin tai huonosti asetettuun tavoitteeseen toissijaisten järjestelmien kattavuudesta.

Vuotuinen määräraha ilman verotuloa

Talousarvion kautta voidaan myös osoittaa vuosittainen määräraha TOVA-tarkoituksiin ilman, että sitä varten kerätään veroa. Määräraha kattaisi joko kaikki TOVA-tilanteet tai vain TOVA-ennaltaehkäisykustannukset. Edellisessä tapauksessa ympäristövahinkovakuutus voitaisiin lakkauttaa ja vakuutuksen nykyisin kattamat kustannukset maksettaisiin talousarviosta ennaltaehkäisykustannusten lisäksi. Vakuutusjärjestelmän lakkauttaminen edellyttäisi varmuutta budjettirahoituksen jatkuvuudesta. Jälkimmäisessä tapauksessa pakollinen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä olisi säilytettävä, jos nykyinen oikeustila vahingonkärsijöiden näkökulmasta katsoen haluttaisiin säilyttää. Vakuutusjärjestelmää kannattaisi tällöin kehittää mietinnössä esitetyn pohjalta.

Nykymalli

Yhtenä vaihtoehtona on, että TOVA-ennaltaehkäisytoimet toteutetaan tapauskohtaisen harkinnan mukaan valtion budjetista lisätalousarvioon perustuen, kuten nykyisinkin. Nykymallissa pakollinen ympäristövahinkovakuutus säilyy ja sitä voidaan tietyin osin uudistaa.

TOVA-ennaltaehkäisytilanteissa tarvittavaa reagointikykyä ja toimivuutta voitaisiin tehostaa esimerkiksi käyttämällä toimenpiteiden alkuvaiheessa ympäristöministeriön ns. ympäristövahinkojen torjuntamomentilla olevaa määrärahaa, joka olisi välittömästi käytettävissä. Tällä voitaisiin aloittaa akuutit vaaran ennaltaehkäisyn kannalta välttämättömät toimenpiteet ja varsinainen rahoitus. Poliittinen päätös toimenpiteistä ja halutusta lopputuloksen tasosta haettaisiin talousarviomenettelyn kautta, kuten on menetelty edellä kuvattujen kolmen tapauksen osalta. Nykymallissa ei luotaisi uutta sääntelyä valvontaviranomaisen toimivallan ja vastuun laventamisesta TOVA-ennaltaehkäisytoimenpiteisiin.

Työryhmä toteaa yhteenvetona TOVA-järjestelmistä seuraavaa:

TOVA-järjestelmä voidaan järjestää monella tavoin painotuksista riippuen (ks. taulukko sivulla 84). Järjestelmän kehittämiseen liittyy yksityiskohtia, jotka vaativat huolellista jatkovalmistelua.

Työryhmälle toimeksiannossa annettuihin tavoitteisiin ja työryhmän täsmentämiin työn lähtökohtiin vastaa parhaiten malli, joka kattaa työryhmässä tunnistetut TOVA-kustannukset ja on kustannuksiltaan kohtuullinen ja järkevästi mitoitettu, jolloin mitoituksen ulkopuolelle on jätetty esim. suuronnettomuuksista tai erittäin laajamittaisista vahingoista aiheutuvat TOVA-kustannukset.

Pakollinen toissijainen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä on toiminut soveltamisalansa puitteissa ja tuonut turvaa tilanteissa, joissa vastuutaho on osoittautunut maksukyvyttömäksi, tuntemattomaksi tai tavoittamattomaksi. Lain soveltamisalaan kuuluvia tapauksia on sattunut vain vähän ja järjestelmän käyttöala on jäänyt marginaaliseksi. Järjestelmä on siten osoittautunut kustannustehottomaksi. Jos vakuutusjärjestelmästä luovuttaisiin ilman korvaavaa järjestelmää, tarkoittaisi se sitä, että oikeus ympäristövahinkovakuutuslain mukaisiin korvauksiin poistuisi.

Vakuutusjärjestelmää ei voida uudistaa ja laajentaa siten, että se kattaisi myös kaikki TOVA-ennaltaehkäisytoimet. Mikäli kohdassa 6.4. tarkoitetun viranomaisen toimivaltaan liittyvän kysymyksen ratkaisun myötä käy ilmi, että pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen soveltamisalaa voidaan laajentaa kattamaan myös täsmennetyt TOVA-ennaltaehkäisykustannukset, voidaan edellytyksiä vakuutusjärjestelmän uudistamiselle arvioida uudelleen.

Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiskynnys on korkea. Näin ollen työryhmä katsoo - sille annetut tehtävät ja asetetut lähtökohdat huomioon ottaen - toteutuskelpoisimmaksi vaihtoehdoksi kaikki työssä tunnistetut TOVA-kustannukset kattavan, **toiminnanharjoittajilta kerättävän verotulon kerryttämiseen talousarviossa perustuvan mallin**, jossa pakollinen ympäristövahinkovakuutus voitaisiin lakkauttaa. Verotulon kerryttäminen olisi toteutettavissa erilaisilla työryhmän tarkastelemilla veromalleilla. Edellytyksenä mallin toteuttamiselle olisi, että

- järjestelmällä katettavat toimenpiteet ja kustannukset olisivat täsmällisesti rajattu
- järjestelmä mitoitettaisiin siten, että elinkeinoelämän maksurasitus ei kokonaisuudessaan merkittävässä määrin nousisi nykyisestä pakolliseen ympäristövahinkovakuutukseen perustuvaan järjestelmään verrattuna
- mikäli mahdollisiin kertyneiden varojen ylimeneviin kustannuksiin varaudutaisiin veronkorotusoikeudella, veroa tulisi voida korottaa vain määräaikaaisesti ja tiettyynajaan asti

6.4

Viranomaisen toimivalta

Työryhmä on tarkastellut työssään myös viranomaisten toimivaltaa toteuttaa välittömiä torjuntatoimenpiteitä laajempia ennaltaehkäisytoimia, jotka ovat välttämättömiä vaarallisista kemikaaleista, vaarallisista jätteistä tai muuten päästöistä johtuvan vakavan vahingon vaaran taikka vaarallisista kemikaaleista johtuvan vakavan ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran poistamiseksi, ja havainnut nyky-sääntelyn tältä osin puutteelliseksi. Viranomaisilla ei ole yleistä esim. ympäristönsuojelulakiin, kemikaaliturvallisuuslakiin tai jätelakiin perustuvaa selkeää velvollisuutta tai edes toimivaltaa suorittaa näitä toimia itse varsinaisen vastuutahon sijasta. Toimet voidaan toteuttaa lähinnä teettämisen kautta täytäntöönpanon kautta. Teettämishenkinä ainoana viranomaisen toimivaltaperusteena esimerkiksi vaarallisten jätteiden ja kemikaalien jätehuollon järjestämiseksi tai muiden ennaltaehkäisytoimien suorittamiseksi on osoittautunut puutteelliseksi ennen kaikkea silloin, kun vastuussa oleva taho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Työryhmän työn aikana on noussut esille myös kysymys siitä, mikä taho vastaisi toimenpiteiden käytännön järjestämisestä.

Uusissa toimivaltasäännöksissä määritettäisiin viranomaisen toimivallan laajuus ja se, millaisiin toimiin viranomainen voisi ryhtyä. Työryhmä ei kuitenkaan ole voinut toimeksiantonsa ja aikataulunsa puitteissa seikkaperäisesti arvioida sääntelyn eri toteuttamisvaihtoehtoja. Sääntelyyn liittyy perustavaa laatua olevia kysymyksiä

erityisesti ennaltaehkäisytoimiin ryhtymisen edellytyksistä ja siihen liittyvästä viranomaisen harkintavallasta sekä viranomaisen toimivallan ulottuvuudesta.

Työryhmä toteaa, että toimivaltasäännöksiä on joka tapauksessa tarpeen harkita riippumatta siitä, millaisin ratkaisuin toissijaisten ympäristövastuutilanteiden rahoitus jatkossa järjestetään. Toimivaltasäännöksissä on tarpeen varmistaa, että kynnys toimien suorittamiseen on riittävän korkealla ja oikeudet toimia on rajattu täsmällisesti.

Mikäli kustannuksista vastaava taho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa, toimivaltaisen viranomaisen tulisi voida saada korvaus TOVA-järjestelmästä, tarvittaessa myös etukäteen.

6.5

Valvonta

Työryhmä pitää ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisen **valvonnan toimivuutta ja tehokkuutta** olennaisena keinona ennaltaehkäistä riskejä ja välttää TOVA-tilanteita. **Työryhmä pitää tärkeänä** valvovien viranomaisten välisen yhteistyön kehittämistä ja ehdottaa lisäksi, että yritysten taloudellinen tilanne otettaisiin vastaisuudessa yhdeksi osatekijäksi riskipohjaisia valvontasuunnitelmia ja -ohjelmia laadittaessa.

6.6

Vakuusjärjestelmien kehittäminen

Työryhmä on tarkastellut työssään varsinaisten toissijaisten vastuujärjestelmien lisäksi myös olemassa olevia vakuuksia (ympäristönsuojelulain ja kaivoslain mukaiset vakuudet) ja niiden toimivuutta sekä vakuuksien laajentamista koskemaan myös laitoksia, jotka käyttävät tai varastoivat merkittäviä määriä kemikaaleja. **Tarkastelun pohjalta työryhmä esittää vakuuksien osalta seuraavaa:**

- Vakuuksien tehokas toimeenpano ja toimiva valvonta varmistavat, että vakuusjärjestelmät toimivat tarkoitetulla tavalla eivätkä niillä katettavat kustannukset ohjaudu TOVA-järjestelmien piiriin. Selvitysten perusteella vakuuksien realisoitaja on jouduttu toistaiseksi tekemään ELY-keskuksissa vain vähän.
- Ympäristönsuojelulain (86/2000) 43a §:n mukaisia jätevakuuksia koskevia säännöksiä ei esitetä uudistettavaksi. Vakuusvaatimuksen soveltamisen (43a §) ja vakuuden lajin (43c §) osalta säännökset on koettu jossain määrin epäselviksi. Tulkintoja tulisi selkeyttää ensisijaisesti ohjeistuksen avulla.
- Ympäristönsuojelulain (86/2000) 43a §:n mukaisten jätevakuuksien valvontaa ja hallinnointia tulee kehittää ELY-keskuksissa. Valvonta- ja hallinnointikäytäntöjä tulee yhtenäistää ja jätevakuuksia koskevat tiedot tulisi kerätä valtakunnalliseen tietojärjestelmään esim. osaksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmää. Lisäksi viranomaisten osaamista tulisi vahvistaa joko harkitsemalla yhden ELY-keskuksen erikoistumista jätevakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyviin kysymyksiin tai järjestämällä tarvittavan asiantuntijaavun saaminen perustamalla yhteistyöverkosto, jossa olisivat mukana kaikki ELY-keskukset. Joka tapauksessa asiantuntija-apu olisi tarkoituksenmukaista järjestää siten, että se palvelisi myös kunnan ympäristölupaviranomaisten määräämien jätevakuuksien valvontaa ja hallinnointia. Työryhmä on koonnut ympäristönsuojelulain mukaisia vakuuksia koskevat yksityiskohtaiset johtopäätökset liitteeseen 7.

- Tukes antoi kesäkuussa 2014 ensimmäistä kertaa kaivoksille määräyksen kaivosvakuuden asettamisesta. Vakuus on asetettava viimeistään kesäkuussa 2015. Kaivosvakuuksien kehittämistarpeita voidaan arvioida vasta, kun järjestelmä on vakiintunut ja siitä saatu konkreettisia käyttökokemuksia.
- Kemikaalivakuusjärjestelmä olisi hallinnollisesti raskas ja sen negatiiviset kustannusvaikutukset sekä julkiseen että yritystalouteen olisivat merkittävät. Näin ollen työryhmä ei kannata vakuusjärjestelmän laajentamista kemikaaleihin.
- Jos ympäristövahinkovakuutusjärjestelmä lakkautettaisiin ja kaikki TOVA-kustannukset jäisivät vain harkinnanvaraisesti valtion korvattavaksi ilman, että laissa säädettäisiin oikeutta näihin korvauksiin, tulisi vakuuksien laajentamistarve arvioida uudelleen.

Toiminnanharjoittajalla voi olla useita vakuuksia, joiden perusteet ja menettelyt eroavat toistaan ja joiden hallinnointi voi siten olla työlästä. Työryhmä ei ole havainnut varsinaisia sisällöllisiä päällekkäisyyksiä tarkastelun kohteena olleiden vakuuksien osalta. **Työryhmä haluaa kuitenkin korostaa** viranomaisyhteistyön merkitystä vakuusvaatimusten yhteensovittamisessa.

LIITE I Kansainvälinen katsaus toissijaisista vastu- ja rahoitusmalleista

Erilaiset vaihtoehdot insolvenssitilanteiden varalta

Seuraavassa esitetään yleiskatsaus, millaisia vaihtoehtoisia toissijaisia vastuumalleja on ympäristövastuun varalta. Kyse on aiheuttajan vastuuta ja vapaaehtoisia vakuutuksia täydentävistä ratkaisuista, mutta vakuudet sivuutetaan tässä yhteydessä. Katsauksen tavoitteena on selvittää, onko muiden maiden malleissa Suomen ongelmien ratkaisemiseen sopivia.

Julkisoikeudelliset ympäristövahinkorahastot

Kun aiheuttajan vastuu ja sitä täydentävät vakuutus on yleisesti todettu olevan riittämätön, on täydentävää rahastoa harkittu monessa yhteydessä ja maassa. Rahaston tarkoituksena voi olla varmistaa yksityisoikeudellisten vahingonkorvausten maksaminen tai ympäristöhaittojen poistaminen, kun vastuullinen ei maksa. Varat voidaan kerätä niiltä toiminnoilta, jotka tyypillisesti aiheuttavat vahinkoja. Esimerkkinä voidaan mainita Hollannin lainsäädännössä mainittu kaivosvastuurahasto, jota tosin ei lopulta otettu käyttöön. Rahastoa oli tarkoitus rahoittaa mineraalituotannon yhteydessä koottavalla maksulla ja näin kerätyistä varoista maksaa ennallistamiskorvauksia vastuussa olevan toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyyden yhteydessä.

Ydinvoiman käyttöön liittyvän vastuun ja öljyn merikuljetusten yhteydessä on monessa maassa käytetty rahastoja ja niistä saatu kokemuksia. Merialueiden öljyvahinkoja koskevassa CLC-sopimuksessa on aluksen omistajalle asetettu ankara vastuu aluksen öljypäästöjen korvaamisesta sekä edellytetty vastuuvakuutusta tai muuta vakuutta. CLC-sopimusta täydennettiin vuonna 1992 uudella sopimuksella, jossa perustettiin kansainvälinen öljyvahinkorahasto, josta korvataan aiemman sopimuksen perusteella korvaamatta jääviä öljyvahinkoja ja niihin liittyviä torjuntakustannuksia. Rahaston varat kerätään öljyntuontiin kohdistetulla maksulla.

Esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa on ydinlaitosten jätteiden käsittelyn rahoittamista varten käytössä erityiset rahastot, joihin kootaan maksujen avulla varoja tulevaa jätteen käsittelyä varten. Ruotsissa kunkin reaktorin omistajan maksut kootaan omaan erityiseen rahastoon. Viranomaiset valvovat järjestelmän toimintaa.

Norjassa harkittiin julkisoikeudellisen ympäristövahinkorahaston perustamista 2000-luvun alussa uuden luonnonsuojelu- ja luonnonvaralain säätämisen yhteydessä. Ehdotus sisältyi työryhmämietintöön (NOU 2004:28), mutta siitä luovuttiin lausuntokierroksen jälkeen. Rahastomallin (Naturfond) rahoitus aiottiin kerätä ympäristömaksulla, joka oli luonteeltaan hallinnollinen seuraamus tiettyjen ympäristönormien (naturmangfoldlov) ylittämisestä. Maksun suuruutta ei ollut kytketty suoraan aiheutetun seurauksen taloudelliseen arvoon. Varat oli tarkoitus käyttää yleisiin luontoa säilyttäviin tarkoituksiin ja vahingonkorvausten maksamiseen yksityisille. ”Utvalget mener at det sentrale formål med fondet bør være å bruke midler til å gi tilskudd til skjøtsel og til gjenoppretting av miljøtilstanden så langt dette ikke blir dekket av en ansvarlig.” Rahastoa kaavailtiin osaksi valtionhallintoa, mutta kuitenkin erilliseksi organisaatioksi omine päätöksentekoelementeillä. Mietinnöstä saatujen lausuntojen perusteella rahastosta luovuttiin, eikä se sisälly lopulliseen lakiin (Lov 19. juni 2009

nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)), jossa tosin on säädetty (73 § ja 74 §) mahdollisuus periä aiheuttajalta valtiolle hallinnollisia maksuja lainrikkomisen johdosta. Miljöverndepartement totesi perusteluksi rahastosta luopumiselle lausuntojen tiivistelmässä (Ot.prp. nr. 52/2008-2009) sen, että valtion ei pidä sitoutua korvamerkittyihin menoihin tiettyihin tarkoituksiin, vaan niistä tulee päättää valtion yleisessä budjettia koskevassa päätöksenteossa.

Ranskassa on rahasto (Fond de modernisation de la gestion des déchets), jonka tehtäviin kuuluu rahoittaa hylättyjen teollisuusalueiden kunnostamista. Varat kerätään jätteen tuottamiseen kohdistetulla verolla. Vastaava rahasto on Saksan liittotasavallan osavaltioista ainakin Hessenillä. Baijerissa rahoitetaan vanhojen teollisuusalueiden kunnostamista osavaltioiden ja teollisuuden yhteisellä rahoituksella.

USA:ssa on useita erilaisia toissijaisia järjestelmiä, osin liittovaltiotasolla ja osin 50 osavaltiossa. Liittovaltiotasolla vastuujärjestelmä koostuu Common law:n mukaisesta aiheuttajan vastuusta, julkisoikeudellisesta jätelaista (Resource Conservation and Recovery Act, lyhennettynä RCRA) sekä aiemmin teollisessa käytössä olleiden alueiden kunnostamista koskevasta laista (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, lyhennettynä CERCLA). Lisäksi on mainittava öljyn pilaamien kohteiden kunnostamista koskeva OPA-rahasto, jota pääosin rahoitetaan erityisellä maksulla, joka on kohdistettu öljyalaan.

CERCLA:n toteuttamiseksi luotiin vuonna 1980 ympäristörahasto, Superfund (Hazardous Substance Response Trust Fund). Liittovaltio rahoittaa pilaantuneiden alueiden kunnostamista sekä Superfund-järjestelmän kautta että brownfields-alueiden taloudellisen tukemisen yhteydessä. Osavaltiot vastaavat muista kuin Superfund-kohteista oman lainsäädäntönsä mukaisesti. Kunnostamishankkeen toteutusvastuu voi siis olla kohteesta vastuussa olevalla taholla, EPA:lla tai asianomaisella osavaltion viranomaisella. Pääsääntöisesti kunnostushankkeet toteuttaa ja rahoittaa muu taho kuin liittovaltio tai osavaltiot. Esimerkiksi CERCLA:n tarkoittaman NPL-listan kohteissa valtion osuus on alle 25 % kunnostamishankkeista. EPA vastaa nimenomaan NPL-listalla olevien alueiden kunnostuksesta, joka tehdään CERCLA:an perustuvan Superfund-rahaston varoilla. Superfund kattaa vain liittovaltion osuuden NPL-listalla olevien pilaantuneiden alueiden kunnostuksesta ja osavaltiot vastaavat 10 %:sta NPL-alueiden kunnostuskustannuksista. Lisäksi osavaltiot ovat 100 % vastuussa puhdistettujen NPL-alueiden pitkän aikavälin kunnossapitokustannuksista. Vuosina 1993-2000 EPA on kunnostanut kaikkiaan 757 aluetta. Isännättömät alueet ovat eräs rahoituskohteista ja EPA käytti vuosina 1996-2001 niiden kunnostamiseen 217,2 miljoonaa dollaria, jolla on kunnostettu 134 aluetta.

EPA:n rahoittamat kunnostushankkeet voidaan jakaa kahteen ryhmään. Kiireellisiä toimenpiteitä edellyttäviä hankkeita (=removal action) ovat esimerkiksi vuotavien säiliöiden poistaminen alueelta. Näitä kiireellisiä hankkeita on toteutettu tähän mennessä useita tuhansia. Toisen ryhmän muodostaa suunnitelman mukaisesti toteutettavat eli varsinaiset kunnostushankkeet (=remedial action). Superfund-järjestelmän kokonaismenot olivat vuonna 2003 yhteensä noin 1.3 miljardia dollaria (ks. seuraava taulukko). Kokonaismenot koostuivat hallinnon osuudesta, kiireellisten toimenpiteiden rahoituksesta, suunnitelman mukaisesta kunnostuksista, alueiden tutkimuskuiluista jne. Puhdistamiskustannukset muodostavat noin 77 % järjestelmän menoista.

Kun pilaantuneeksi epäilty alue havaitaan, se ilmoitetaan EPA:lle rekisteröintiä varten. Tämän jälkeen pilaantuneisuus tutkitaan alustavasti (preliminary assessment). Mikäli alue on vakavasti pilaantunut, se sijoitetaan kansalliselle priorisoitujen koh-

teiden listalle (NLP). Alueiden vaarallisuus arvioidaan riskinarviointimenetelmällä (Hazard Ranking System), joka ottaa huomioon mm. haitta-aineiden aiheuttamat riskit ympäristölle ja terveydelle. EPA sijoittaa mainittuun luetteloon vain noin 10 % sinne ehdotetuista kohteista. EPA voi itse kunnostaa alueet Superfundin varojen avulla. Toisaalta EPA voi CERCLA:n 106 §:n nojalla yksittäistapauksessa määrätä, että vastuullisen on kunnostettava alue, jos pilaantumisesta aiheutuu terveys- tai ympäristövaaraa. EPA voi vaatia itse suorittamansa kunnostuksen kustannukset vastuussa olevilta ja sijoittaa saadut varat Superfund-rahastoon. CERCLA edellyttää, että liittovaltion omistamat pilaantuneet alueet on kunnostettava ennen kuin ne voidaan luovuttaa yksityiseen omistukseen. Superfund-varoja ei kuitenkaan ole mahdollista käyttää liittovaltion omistamien alueiden kunnostamiseen.

Vuosina 1981-1995 suurin osa (68 %) Superfundin rahoituksesta tuli yrityksiin kohdistetuista veroista. Vuodesta 1996 alkaen keskimäärin 59 % rahoituksesta on tullut rahastoon myönnettyistä määrärahoista. Lisäksi Superfund saa rahoitusta sakkoluonteisista maksuista ja puhdistamisvelvollisilta takaisin perityistä kustannuksista sekä varoille kertyvistä koroista.

Vapaaehtoiset, pakolliset, ensisijaiset ja toissijaiset vakuutukset

Vakuutuksilla on keskeinen merkitys turvaverkkona ympäristövastuiden järjestämisessä. Niitä voidaan ryhmitellä eri tavoin. Ensinnä vakuutukset voivat olla vapaaehtoisia tai pakollisia lainsäädännön perusteella. Toiseksi vakuutus voi kattaa toiminnanharjoittajan oman toiminnan seuraukset tai laajimmillaan vakuutus voi kattaa kokonaisen toimialan maksukyvyttömiä aiheuttamat vahingot.

Useissa maissa on yhteiskunnan eri aloja koskien säädetty, että toiminnanharjoittajalla on oltava hänen tekemäänsä vakuutussopimukseen perustuva vastuuvakuutus, joka kattaa hänen aiheuttamiensa vahinkojen korvausvastuun. Nämä vakuutukset eivät kuitenkaan ole toissijaisia järjestelmiä, sillä niistä ei korvata tuntemattoman aiheuttamia vahinkoja, eivätkä ne välttämättä kata julkisoikeudellista ympäristövastuuta, kuten jätehuollon laiminlyöntejä tai maaperän puhdistamisvastuuta. Esimerkkinä edellä kuvatuista pakollisista vakuutuksista voidaan mainita, että ympäristövastuudirektiivin tarkoittaman ennallistamisvastuun kattamiseksi on eräissä maissa säädetty pakollinen vakuutus. Useimmissa maissa on päädytty siihen, että toiminnanharjoittajien ottamat vapaaehtoiset vastuuvakuutukset riittävät ympäristövastuudirektiivin toimeenpanon tueksi. Direktiivi ei nykyisessä muodossaan edellytä pakollisesti kumppaakaan, joskin uudistuksen tarvetta on selvitetty ja siitä EU:ssa keskusteltu.

Vapaaehtoinen ympäristövakuutus, jonka potentiaalinen vahingonkärsijä itse ottaisi, on teoriassa keino varautua muiden tahojen aiheuttamiin yksityisoikeudellisiin ympäristövastuuihin. Käytännössä tämänkaltaista vakuutustuotetta ei liene saatavilla. Ongelmaksi tässä mallissa muodostuisi, että se ei tue aiheuttamisperiaatteen toteutumista. Tosin vakuutusyhtiölle annettava regressioikeus poistaisi ristiriidan aiheuttamisperiaatteeseen nähden. Jätehuoltoviranomaisen näkökulmasta vakuutus ei tässä muodossa ole käyttökelpoinen ratkaisu, sillä ympäristöviranomaisen ei voi ottaa vakuutusta vastuullisen laiminlyönnin varalle.

Toiminnanharjoittajien vapaaehtoiset kollektiiviset ratkaisumallit

Yhtenä vastuun järjestämisen muotona ovat toiminnanharjoittajien vapaaehtoisuuden perustuvat kollektiiviset järjestelyt, jotka voivat kattaa esimerkiksi yhden toimialan. Olennaista on, että järjestelmä toimii viranomaisista riippumatta ja yksityisen rahoituksen varassa. Käytännön toteutus voi tapahtua vakuutusyhtiöiden kautta tai muulla tavoin.

Esimerkkinä vakuutuksesta on ydinvoiman käyttöön liittyvät vakuutusjärjestelyt, joista nykyisiin säännellään kansainvälisissä sopimuksissa. EU:n näkökulmasta voivat erilaiset vakuutuspoolijärjestelyt olla esteenä kilpailun vapauden periaatteen näkökulmasta. Vakuutusten ongelmana on, että nämä ratkaisut rajoittavat vakuutuksen korvausvastuuta. Vakuutuslalla vakuutusmaksut on tarpeen määritellä käyttäen lähtökohtana pahinta mahdollista onnettomuuden riskiä, kun jälleenvakuutus ei tässä yhteydessä ole käytössä, on vakuutuskorvauksen yläraja jätettävä pieneksi, mikä vähentää vakuutuksen houkuttelevuutta.

Toinen mahdollinen vaihtoehto voisi olla elinkeinoelämän sopima järjestely ilman vakuutusyhtiöiden myötävaikutusta. Tavoitteena voi olla kolmannen osapuolen aseman turvaaminen maksukyvyttömyyden yhteydessä. Tämä voidaan toteuttaa kokonaisen toimialan tai muuten toiminnanharjoittajien keräämillä maksuilla, joista muodostettaisiin koko toimialan vahingot kattava yksityisoikeudellinen rahasto. Esimerkiksi Hollannissa on käytössä jakeluasemien tulevien ennallistamisvastuiden varalta vakuusjärjestely, joka täydentää lakisääteistä vakuusvaatimusta noin 200 000 euroa/säiliö. Hollantilainen vakuutusyhtiö tarjoaa vakuutusturvaa (underground storage tank policy), joka kattaa puhdistamisvastuun ja ulkopuoliselle maksettavat korvaukset. Näiden järjestelmien kalleuden johdosta on toimialalla otettu käyttöön yksityinen vakuusjärjestely CoFiZe (Stochting Collectief Financieel Zekerheidsfonds). Rahasto vastaa jäsenensä puolesta edellä mainittuun summaan saakka edellyttäen, että vahinkoa ei ole aiheutettu törkeällä huolimattomuudella. Maksu on hyvin kohtuullinen ja noin 95 % jakeluasemista kuuluu järjestelmän piiriin. Korvausvaatimuksen voi esittää viranomainen, ulkopuolinen ja myös alueen omistaja tietyin edellytyksin.

Tiettyjä toimialoja koskevia rahoitusmalleja on esim. Alankomaissa, joissa valtion rautatiet maksaa omien alueidensa puhdistamisen. Vanhojen jakelu-/huoltoasemien kunnostusohjelmia rahoitetaan polttoaineiden hinnasta ja rahastosta (Ruotsi, Suomi, Tanska, Alankomaat). Ranskassa on vanhojen kaasulaitosten kunnostusohjelma, jossa viranomainen tutkii ja yhtiö puhdistaa alueita. Kanadassa Albertan osavaltiossa on entisten öljynporausalueiden kunnostusohjelma, jota rahoitetaan öljyalalta kerättävällä maksulla.

Yhteenveto havainnoista

Ympäristövastuun sääntelyssä on eri maiden välillä eroja, mutta myös paljon yhteisiä piirteitä. Yleensä kansallisissa vastuulainsäädännöissä on säännelty erikseen yksityisoikeudellista korvausvastuuta ja julkisoikeudellista puhdistamisvastuuta. Toissijaisessa vastuussa nämä kaksi vastuumuotoa tosin voivat limittyä toisiinsa, sillä toissijaisella rahoitusmekanismilla voi olla samanaikaisesti monta funktiota: kyse voi olla vakuudesta, tuntemattoman vastuusta, aiheuttajan vastuun kohtuuttomuudesta, vakuutuksen ylärajan ylittymisestä jne.

Vahinkojen korvausrahastoja voi olla monentyypisiä. Eräs vaihtoehto on, että rahastosta korvataan tuntemattoman tai maksukyvyttömän aiheuttamia vahinkoja. Tätä mallia voidaan luonnehtia autonomiseksi sen perusteella, että se on riippumaton vahingonkorvausoikeudellisista säännöksistä, eikä rahastokorvaus edellytä vastuullisen maksukyvyttömyyden todistamista. Kuvattu vaihtoehto on vahinkoa kärsineen kannalta hyvin tehokas laajan soveltamisalan johdosta. Sen sijaan eräillä muilla rahastoilla on rajoitetumpi soveltamisala, sillä niistä korvaaminen on subsidiääristä korvausvastuusäännöksiin nähden.

Puhdistamisvastuu on kaikissa teollisuusmaissa ollut tarpeen jotenkin järjestää kattamaan isännättömien kohteiden ja alueiden kunnostaminen. Usein vastuu toteutuu nykyisen alueen haltijan tai alueelle rakentajan vastuun kautta, mutta sitä ei tässä yhteydessä ole tarkasteltu. Tavallisesti maaperän puhdistamisvastuun sääntelyssä on erikseen järjestetty vanhat ja uudet pilaantuneet alueet siten, että uusien pilaantumistapausten suhteen pääsääntönä on aiheuttajan vastuu. Yhteiskunnan rahoitusta tarvitaan jossain muodossa väistämättä sekä ns. historiallisten vahinkojen että maksukyvyttömien aiheuttamien uusien ongelmien varalta. Rahoitusmallien suhteen päästrategioita on varojen keräämisessä ja jakamisessa:

- erityiset julkisoikeudelliset rahastot puhdistamista varten,
- yhteiskunnan suoranainen taloudellinen tuki ja rahoitus,
- erilaiset toimialakohtaiset teemaohjelmat.

Erityisiä puhdistamisvastuurahastoja on useissa maissa. Tarkoituksena on yleensä aina maaperän puhdistamisen tai vanhojen kaivosalueiden kunnostamisen rahoittaminen. Niiden varat voivat olla peräisin useammasta lähteestä kuten yhteisesti teollisuudelta ja yhteiskunnalta (USA:n Superfund, Saksan osavaltiot) tai rahoitus voidaan koota yhdestä lähteestä, kuten Itävallassa jäteverolla.

Yhteiskunnan välitöntä rahoitustukea varten varat voidaan koota yleisillä veroilla (Ruotsi)

- ”korvamerkityillä” veroilla, kuten teollisuuden ongelmajätteen veroilla (Ranska), tai jäteverolla kaatopaikkajätteestä (Liechtenstein, Sveitsi) tai ympäristöperusteisilla veroilla (Belgia/Flanders).

Kansallisten tai EU:n teemaohjelmien kautta voidaan myöntää tukea yksittäisten käytöstä poistuneiden tai hylättyjen teollisuusalueiden kunnostukseen (esim. Ranska ja Iso-Britannia).

Euroopan vanhoissa teollisuusmaissa on paljon hylättyjä kaivos- ja teollisuusalueita (brownfields areas), joiden puhdistamista rahoitetaan osana alueen taloudellisen toiminnan kehityshanketta. Keskeinen rahoituskeino on näiden alueiden puhdistaminen osana entisten teollisuusalueiden saamista uuteen hyödylliseen käyttöön. Tämä on tarpeen siksi, että alueiden valtavan laajuuden johdosta myös puhdistamiskustannukset ovat suuria (esim. Englanti ja Saksa).

Suomessa isännättömät maa-alueet ovat vähäisiä lukumäärältään ja kokoluokaltaan verrattuna Keski-Eurooppaan. Sen sijaan Ruotsissa ja Tanskassa ongelman laajuus on suurempaa kokoluokkaa. Näissä maissa isännättömien alueiden puhdistaminen on toteutettu paljon runsaammilla resursseilla kuin Suomessa. Lisäksi Tanskassa on lainsäädännössä säännelty vanhojen alueiden puhdistamista paljon perusteellisemmin erityislainsäädäntöön perustuvan projektin avulla.

Johtopäätöksiä muissa maissa esiintyvien mallien soveltuvuudesta Suomeen

Kun TOVA:n näkökulmasta tarkastellaan muiden maiden edellä kuvattuja malleja, niiden havaitaan olevan erityisratkaisuja erityistilanteisiin, mutta eivät ne kovin helppoja yleisiä ratkaisuja tarjoa. Kun malleja on TOVAssa verrattu Suomessa esiintyviin ympäristövastuutilanteisiin, voidaan todeta, että merkittävimpien akuuttien vahinkotilanteiden varalta meillä on jo olemassa toissijainen vastuujärjestelmä. Tämä koskee esimerkiksi öljyvahinkoja maa-alueilla, öljyvahinkoja merialueilla, kemikaali-onnettomuuksia merialueilla (HNS sopimus tulossa), ydinvastuuta jne. Luonnollisesti näissä nykyisissä järjestelmissä voi olla aukkoja, soveltamisalojen päällekkäisyyksiä tai muuta hienosäädön tarvetta.

Uusia innovaatioita hakiessa mielenkiintoisia mahdollisuuksia voi liittyä toiminnanharjoittajien oman aktiivisuuden hyödyntämiseen. Mahdollisesti voidaan kehittää toimialakohtaisia tai tietyn toimijoiden ryhmän keskinäisiä vakuutus- tai vakuusjärjestelyitä, joilla voidaan kattaa ympäristövastuita?

- Esimerkkinä Hollannin jakeluasemien keskinäinen rahasto?
- Voisiko pesuloilla, romiksilla, tai jätteenkäsittelijöillä olla jotain samankaltaista??

Mikäli Suomessa halutaan tarkemmin jatkovalmistelussa selvittää rahastomallien tarvetta ja etuja, nousee esille amerikkalaiset rahastojärjestelmät, erityisesti SUPERFUND, joka näyttää tarjoavan selkeän mallin. Toisaalta on hyvä muistaa, miten siellä ratkaistavan ongelman mittasuhteet ovat toisenlaiset. Lisäksi USA:ssa toissijaisen järjestelmän toiminnasta suurin osa on säännelty ja tapahtuu osavaltiotasolla, joten mainittu rahasto koskee harvoja poikkeustapauksia.

TOVA:n fokuksen ulkopuolella tärkeimmät sääntelyn aukot Suomessa liittyvät vanhoihin saastuneisiin maa-alueisiin, joita koskevia ratkaisumalleja on runsaasti eri maissa. Muiden maiden mallien ja kokemusten perusteella voidaan ehdottaa Suomelle useitakin uusia toimenpiteitä. Erityislainsäädäntö vanhojen alueiden puhdistamisesta ja sen tukemisesta selkiyttäisi nykyistä tilannetta. Vanhojen teollisuusalueiden puhdistamista voidaan edistää yhdistämällä alueiden uuden käytön kehittäminen ja kunnostushankkeet. Erilaisten uusien rahoitusmallien avulla voidaan edistää puhdistamistoimintaa, kuten sopimalla kaavoituksessa PIMA-alueelle lisää rakennusoikeutta.

LIITE 2 Pakollinen ympäristövakuutus osana Ruotsin toissijaista vastuujärjestelmää

Tarkoitus ja tausta

Tavoitteena on kuvata, miten Ruotsissa on eri aikoina harkittu toissijaista ympäristö- vastuujärjestelmää ja millaisilla perusteilla mallinvalinta on eri vaiheissa tehty. Erityisesti kuvataan ruotsalaisen vakuutusjärjestelmän kehitystä, merkitystä, toimintaa ja lakkauttamista. Ruotsissa on useaan otteeseen käyty keskustelua, valitaanko toissijaiseksi järjestelmäksi yksityisten toimijoiden kontrolloima vakuutus, valtiovetoinen julkisoikeudellinen rahasto vai budjettirahoitus.

Ruotsissa oli käytössä isännättömien ympäristövahinkojen varalta lakisääteinen ympäristövakuutusjärjestelmä vuodesta 1989 alkaen. Täydennysten jälkeen järjestelmään kuului korvausvakuutus (miljöskadeförsäkring) ja puhdistamiskustannuksia korvaava vakuutus (saneringsförsäkring). Vakuutusmaksujen ja maksettujen korvausten epäsuhdasta seurasi yhteiskunnallista keskustelua järjestelmän tarpeesta ja kustannustehokkuudesta. Lopputuloksena oli vakuutusjärjestelmän lakkauttaminen 1.1.2010 lukien.⁵⁹

Toissijaisen vastuujärjestelmän synty ja kehitysvaiheet

Toissijaista vastuu- ja rahoitusjärjestelmää tarvitaan esimerkiksi vahinkojen korvaamiseen, saastuneiden alueiden puhdistamiseen ja jätehuollon laiminlyöntien korjaamiseen. Näitä kaikkia osa-alueita voidaan ratkaista yhdellä tai useammalla ohjauksella. Myös Ruotsissa on eri aikoina käytetty erilaisia keinojen yhdistelmiä ja painotettu eri ongelmien merkitystä eri tavoin. Yhteiskunnallisessa keskustelussa on useaan otteeseen ollut esillä julkisoikeudellisen rahaston mahdollisuus ja sen rinnalla on harkittu vakuutusmallia.

Isännättömät saastuneet alueet todettiin ympäristöpoliittisesti tärkeimmäksi ongelmaksi kehityksen alkuvaiheessa 1980-luvulla. Tuolloin valtio etsi puhdistamiskustannusten rahoitusongelmaan ratkaisua toisaalta tiukentamalla julkisoikeudellista yksittäisen aiheuttajan vastuun sääntelyä sekä toisaalta lisäämällä yhteiskunnan rahoitusta puhdistamistoimintaan. Yhteiskunnan rahoitusta kanavoitiin budjetin kautta viisivuotiseen kansalliseen ohjelmaan ja laajapohjaisen rahoituksen varaan haluttiin luoda erityinen toissijainen rahoitusjärjestelmä. Julkisoikeudellista aiheuttajan – tai oikeastaan toiminnanharjoittajan - vastuuta muutettiin ympäristönsuojelulainsäädännön muutoksilla. Lisäksi vastuuta erityisesti vanhoista vahingoista muutettiin ohjeistamalla säädösten tulkintaa hallinto- ja oikeuskäytännössä.⁶⁰ Oikeuskäytännön kannalta ratkaiseva muutos tapahtui vuonna 1988 kun hyväksyttiin, että ympäristönsuojelulain (miljöskyddslag) 5 §:n nojalla voidaan vaatia pilaantuneen ympäristön puhdistamista ja ennallistamista.⁶¹

Isännättömiä ympäristövahinkoja korvattiin ennen vakuutusjärjestelmän syntyä valtion tulo- ja menoarvion otetusta määrärahasta. Toissijainen vastuu nousi esille,

⁵⁹ Förordning om upphävande av förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring (SFS 2009:1211).

⁶⁰ Miljöpolitiken inför 1990-talet, prop 1987/88:85, s. 215 - 218.

⁶¹ Naturvårdsverket. Vem har ansvaret- Rättsläget idag och förslaget för framtiden. Stockholm 1994, s. 97.

kun valmisteltiin ensisijaista vastuuta koskevaa ympäristövahinkolakia (miljöskadelag, 1986:225). Kun tämä laki ei kattanut maksukyvyttömiä aiheuttamia korvattavia vahinkoja, menetyksiä kärsineen suojaa haluttiin laajentaa muilla järjestelyillä. Toissijaista korvaamista ja puhdistamisen rahoittamista käsiteltiin useissa valtion hallinnon selvityksissä.

Valtion ympäristövahinkorahastolakea ehdotettiin vuonna 1985 (Miljöskadefondsutredning). Ehdotuksen mukaan perustettaisiin valtion hallinnoima korvausrahasto niitä vahinkotilanteita varten, joista vastuulliselta ei saada miljöskadelagin nojalla perittyä korvauksia. Tästä rahastosta oli tarkoitus korvata myös sellaiset puhdistamiskustannukset, jotka olivat ympäristönsuojelunäkökulmasta välttämättömiä. Selvityksessä oli arvioitu erilaisia rahoitusmalleja, joista valittiin kaksi päävaihtoehtoa: rahoitus lupiin liittyvillä maksuilla tai rahoitus vaarallisten aineiden päästömaksuilla. Lisäksi arvioitiin vakuutukseen perustuvaa mallia.⁶²

Ehdotuksen jatkovalmistelun aikana Ruotsin teollisuuden etujärjestö (Sveriges industriförbund) ja kuntien etujärjestö ehdottivat rahaston tilalle vakuutusmallia. Ehdotus hyväksyttiin hallituksen esityksen lähtökohdaksi muuten, mutta puhdistamiskustannusten korvaaminen rajattiin vakuutusjärjestelmälain soveltamisalan ulkopuolelle. Vakuutusmallia perusteltiin sillä, että se antaa vahinkoa kärsivälle yhtä hyvän turvan kuin rahasto ja sillä on etuja rahoituksen, korvausääntelyn ja hallinnon suhteen.⁶³ Ympäristövahinkovakuutus toteutettiin toissijaisena pakollisena vakuutuksena, josta säädettiin ympäristönsuojelulain (miljöskyddslag) 65–67 §:ssä. Vakuutuksen keskeisintä soveltamisalaa oli korvata yksityishenkilön kärsimiä henkilö- ja esinevahinkoja. Sen ulkopuolelle jäivät liikenteeseen, työsuhteisiin ja ympäristön yleiseen saastumiseen liittyvät vahingot sekä varallisuusvahingot ja viranomaisille aiheutuvat vahingontorjunta- ja puhdistamiskustannukset.

Puhdistamiskustannusten sisällyttäminen vakuutuksen soveltamisalaan nousi uudestaan esille taloudellisen laskusuhdanteen myötä 1990-luvun alussa. Valtio oli ottanut vastatakseen konkurssiyritysten aiheuttamat puhdistamiskustannukset, mutta näiden määrä lisääntyi konkurssien määrän noustessa. Samaan aikaan yleinen ympäristötietoisuus lisääntyi. Näiden syiden yhteistuloksena valtion menot kasvoivat kahdesta miljoonasta 14 miljoonaan kruunuun vuosien 1989 ja 1991 välisenä aikana. Aihetta koskevissa kahdessa selvityksessä ehdotettiin, että puhdistamiskustannukset tulee rahoittaa muuten kuin budjetin kautta (SOU 1993:78 ja SOU 1992:135).⁶⁴ Selvityksissä ehdotettiin ympäristövahinkovakuutusta täydennettäväksi erityisellä puhdistamisvakuutuksella (saneringsförsäkring), josta ennakointiin rahoitettavan puhdistamiskustannuksia vuosittain noin 10 miljoonaa kruunua.⁶⁵ Hallitus suhtautui ehdotukseen uudesta vakuutuksesta kielteisesti eikä aloittanut säädosmuutosten valmistelua. Hallituksen mielestä nämä kustannukset tuli edelleen rahoittaa budjetista, jossa oli osoitettu määräraha pilaantuneiden alueiden puhdistamista varten.

Seuraavan kerran puhdistamisvakuutuksen tarve otettiin esille ympäristökaarihankkeen (miljöbalken) yhteydessä. Näkemykset puhdistamisen toissijaisesta rahoittamisesta ja sen organisatorisesta toteuttamismallista olivat erisuuntaisia. Toisaalta vakuutusperusteista uudistusta puolsi se, että kalliita yksittäisiä vahinkoja

⁶² Miljöskadefondsutredningen (SOU 1987:15), s. 125.

⁶³ Prop. 1987/88:85, s. 201.

⁶⁴ Miljöskadeförsäkring och handräkningskostnader (SOU 1992:135) och Miljöskadeförsäkringen i framtiden (SOU 1993:78).

⁶⁵ SOU 1993:78, s. 154.

voi ilmetä ja että aiheuttajan vastuun periaatteen toteuttaminen on tärkeää. Toisaalta budjettirahoitusjärjestelmän säilyttämistä puolsi se, että puhdistamiskustannusten vuotuinen kokonaismäärä oli suhteellisen vähäinen. Hallitus päätyi näiden seikkojen pohdiskelun jälkeen puoltamaan vakuutusjärjestelmän laajentamista.⁶⁶ Lopputuloksena oli, että uuteen ympäristökaareen tuli erityinen luku (33 kap.) ympäristövahinkovakuutuksesta ja puhdistamisvakuutuksesta. Aiheuttajan korvausvastuuta koskevat säännökset oli jo vuonna 1990 siirretty ympäristökaaren 32 luvuksi samalla kun kumottiin ympäristövahinkojen korvaamista koskenut erityislaki (miljöskadeförordning, 1986:225). Tämän siirron yhteydessä ei muutettu korvaussäännöksiä sisältöä.⁶⁷ Vakuutuksen sisältöä oli täsmennetty vakuutusehdoissa, jotka hallitus hyväksyi. Vakuutusta koskevassa asetuksessa säädettiin tarkemmin vakuutusjärjestelmän toiminnasta ja vakuutusmaksuista.⁶⁸

Uuden puhdistamisvakuutuksen piiriin kuuluvana tyyppitapauksena pidettiin konkurssiin menneen yrityksen aiheuttamia vahinkoja.⁶⁹ Puhdistamisvakuutus oli toissijainen suhteessa aiheuttajan vastuuseen, joten korvauksen edellytyksenä oli vastuullisen maksukyvyttömyys. Erona vahinkovakuutukseen oli, että tuntemattoman aiheuttajan vahinkoja ei korvattu. Puhdistamisvakuutuksesta voitiin korvata kulut, joita valvontaviranomaiselle syntyi virka-avun käytöstä, kun puhdistamista koskevaa päätöstä pantiin täytäntöön, tai myös viranomaiselle puhdistustyön teettämisestä aiheutuneita kustannuksia. Vakuutuksesta korvattiin kuitenkin vain kustannukset kiireellisistä toimenpiteistä, jotka ovat olleet tarpeen ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvien vahinkojen estämiseksi. Korvauksen enimmäismäärä oli 50 miljoonaa kruunua yhdessä puhdistuskohteessa. Puhdistamisvakuutus ei kattanut ennen sen voimaantuloa aiheutuneita vahinkoja. Vakuutuksen ulkopuolelle oli rajattu äkillisiin onnettomuuksiin liittyvät palo- ja pelastustoimen kustannukset, jotka jätettiin alaa koskeva erityisen lainsäädännön piiriin (Lagen om skydd mot olyckor, 2003:778).

Vakuutusjärjestelmien toiminta

Vakuutusmaksuvelvollisia oli yhteensä noin 5000.⁷⁰ Maksuvelvolliset olivat muodostaneet yhdistyksen (Föreningen för miljöskadeförsäkring), joka vastasi ja huolehti vakuutusjärjestelmästä. Yhdistyksen toiminnasta huolehti elinkeinoelämän organisaatio (Svenskt Näringsliv). Vakuutusjärjestelmässä oli mukana viisi ruotsalaista vakuutusyhtiötä vakuutuspoolin (miljöskadeförbundet) puitteissa. Vakuutusjärjestelmien rahoitus perustui ympäristöluvan yhteydessä perittävään maksuun, joten vakuutusta rahoittivat toiminnanharjoittajat. Vakuutusyhtiöiden maksutulon vuotuinen kokonaismäärä vaihteli 7 - 25 miljoonan kruunun välillä. Ennen vuotta 1999 maksua perittiin vain ympäristövahinkovakuutukseen ja sen määrä oli vuodessa noin 24 miljoonaa kruunua. Vuodesta 1999 alkaen maksua perittiin molempiin vakuutuksiin ja sen määrä oli 20 miljoonaa kruunua vuodessa. Vuodesta 2003 maksutulo aleni noin 10 miljoonaan kruunuun ja sittemmin vuositulo oli noin 7 miljoonaa kruunua.

⁶⁶ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 572.

⁶⁷ Hellner, Jan Radezki, Marcus. Skadeståndsrätt. Stockholm 2006. 7:2 painos, s. 328.

⁶⁸ Förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring in-fördes bestämmelser om bl.a. försäkringsgivare och nivån på bidragsskyldigheten.

⁶⁹ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 570.

⁷⁰ Prop. 2008/09: 217, s. 11.

Vakuutuksilla kerättiin vuoteen 2007 mennessä vakuutusmaksuja yhteensä noin 390 miljoonaa kruunua (noin 41 miljoonaa euroa), mutta vakuutusyhtiöt maksoivat korvauksia vain noin 6,3 miljoonaa kruunua.⁷¹ Kuten korvausmenojen kokonaismäärä osoittaa, kummankin vakuutuksen käytännön merkitys jäi vahingonkäräjien aseman parantamisen kannalta vähäiseksi. Ympäristövahinkovakuutuksesta haettiin vuosina 1989–2006 korvausta noin 60 kertaa, vakuutuskorvausta myönnettiin kolmessa tapauksessa ja myönnettyjen korvausten yhteismäärä oli kaikkiaan noin 360 000 kruunua. Myös puhdistamisvakuutuksen merkitys jäi käytännössä vähäiseksi. Puhdistamisvakuutuksesta haettiin ajanjaksona 1999–2006 (lokakuu) korvausta yhteensä 79 kertaa. Hakemuksista hyväksyttiin 12 ja myönnettiin korvausta yhteensä noin 6 miljoonaa kruunua. Osa oli ratkaisematta tai peruttu ja 49 hakemusta oli hylätty.⁷² Korvattujen puhdistamiskustannusten määrä ei vastannut lainsäätäjän tavoitteita, sillä vuotuisen korvausmäärän oli Miljöskadeförsäkringsutredning arvioinut olevan noin kymmenen miljoonaa kruunua, kun lopputulos oli alle miljoona kruunua vuosittain.⁷³

Vakuutusmaksuvelvollisuus oli kohdistettu osaan niistä, jotka harjoittivat ympäristökaaren nojalla luvan- tai ilmoituksenvaraista toimintaa (MB 33 luvun 1 §). Maksuvelvollisuudesta oli tarkemmin säädetty asetustasolla useiden normien kautta. Sovellettavat normit olivat: ympäristövaarallista toimintaa ja terveydensuojelua koskevan asetuksen 2 § (Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 1998:899) ja mainitun asetuksen liitteet sekä asetus lupavalvonnan maksullisuudesta (Förordning om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, 1998:940). Näistä laitoksista vain osa oli velvollisia ottamaan vakuutuksen, sillä velvollisuus oli rajoitettu asetuksen tarkoittamaan luokkaan C kuuluvien laitoksiin. Vakuutusmaksujen määrätymisperusteet oli vahvistettu asetuksessa (Förordning om miljöskadeförsäkring, 1998:1473), jonka mukaan vakuutusmaksun suuruus oli sidottu ympäristölupien valvontaa koskeviin yleisiin maksuihin. Nämä maksut oli määritelty maksuasetuksessa (Förordning om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, 1998:940). Lopputuloksena näiden asetusten perusteella oli, että yksittäisen yrityksen vakuutusmaksu oli seitsemän prosenttia valvontamaksusta, kuitenkin aina vähintään 400 kruunua. Suurimmat yksittäiset maksut olivat muutamia kymmeniä tuhansia euroja.

Yhteiskunnallinen keskustelu vakuutusjärjestelmistä

Ensimmäisen kerran vakuutuksen hyödyllisyyttä arvioitiin kriittisesti jo 1990-luvulla. Välittömänä syynä oli, että siihen mennessä ympäristövahinkovakuutuksesta ei ollut maksettu lainkaan korvauksia. Vakuutusjärjestelmää arvosteltiin vähäisen merkityksen ja kustannustehottomuuden johdosta ja siitä, että lainsäätäjän asettamia tavoitteita ei saavutettu. Selvitysmies käsitteli laajassa ehdotuksessa (SOU 1993:78) tilannetta. Esimerkiksi Naturvårdsverket esitti vakuutusjärjestelmän puutteeksi, että kerättyjä varoja ei voi rahastoida tai muuten siirtää käytettäväksi myöhemminä vuosina.⁷⁴ Oikeustieteessä esitettyjen arvioiden mukaan vakuutusjärjestelmä ei olennaisesti ollut parantanut vahinkoa kärsineen asemaa verrattuna ensisijaiseen korvauslainsäädäntöön.⁷⁵ Vahinkovakuutusjärjestelmän soveltamisalaan kuului vain osa kaikista ym-

⁷¹ SOU 2007:21, s. 171.

⁷² SOU 2007:21, s. 155.

⁷³ SOU 1993:78, s. 154.

⁷⁴ Rapport 5242 – Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten. Miljöbalkens regler om skyldigheter och ansvar för förorenade områden (2003), s. 74.

⁷⁵ Den svenska miljörätten, s. 436.

päristön pilaantumisen muodoista, sillä vakuutus kattoi vain MB:n soveltamisalaan kuuluvat tilanteet, joihin ei kuulunut esimerkiksi usean rinnakkaisen syyn (multipel kausalitet) tai lukuisista lähteistä olevan hajakuormituksen aiheuttama pilaantuminen.⁷⁶ Puhdistamisvakuutuksen suhteen tutkija Jan Darpö totesi, että sen soveltamisala kattoi puhdistamisen hyvin suppeassa merkityksessä. Alkuperäisissä vakuutusehdoissa puhdistaminen määriteltiin kiireellisiksi varautumistoimenpiteiksi, jotka ovat välttämättömiä ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle aiheutuvien vahinkojen torjumiseksi tai estämiseksi. Tämä määritelmä edusti ympäristönsuojelun yhteydessä alhaisinta tavoitetasoa. Tämä ei estänyt hallitusta poistamasta määritelmän viimeistä osaa erillisellä päätöksellä kesällä 2000. Siten puhdistamisvakuutus ei kattanut juuri laajempaa alaa kuin mitä pelastuslaissa (Räddningstjänstlag) tarkoitetaan.⁷⁷

Ympäristövastuudirektiivin toimeenpanon yhteydessä arvioitiin uudelleen vakuutusjärjestelmän toimivuutta.⁷⁸ Tässä vaiheessa Miljödepartement valmisti selvityksen vakuutuksen muutostarpeista (Miljöansvarsutredning, SOU 2007:21), jota Regeringskansliet käsitteli vuoden 2008 aikana.⁷⁹ Siinä esitettiin useita yksittäisiä parannusehdotuksia. Selvityksessä todettiin, että vakuutusjärjestelmä on siihen mennessä kallis ja tarvitaan kustannustehokkaampia järjestelyjä. Vakuutusmaksuja oli kerätty noin 390 miljoonaa kruunua vuoden 2007 loppuun mennessä, mutta korvauksia maksettu alle seitsemän miljoonaa kruunua.⁸⁰ Ongelmallista oli myös, että vakuutusjärjestelmästä huolehti yksityinen taho, jonka asianmukainen valvonta ja seuranta puuttuivat. Mietinnössä ehdotettiin, että vakuutusjärjestelmä siirrettäisiin viranomaisten hallintaan ja muutettaisiin korvausjärjestelmäksi, jossa kaikki kerätyt maksut käytettäisiin vahinkojen korjaamisesta koituviin kustannuksiin.⁸¹

Uusi ympäristövastuudirektiivi otettiin huomioon säädösvalmistelussa, sillä vakuutusyhtiöiden mielestä direktiivi edellytti pakollisten vakuutuksien säilyttämistä. Vakuutusyhtiöt viittasivat kahteen kohtaan direktiivissä. Direktiivin 14 artikla edellyttää jäsenvaltioiden toimenpiteillään edistävän sitä, että taloudellisia instrumentteja ja markkinoita kehitetään, jotta toiminnanharjoittajat taloudellisten vakuutusjärjestelmien avulla voivat vastata direktiivin mukaisista velvoitteistaan. Lisäksi direktiivin mukaan komission oli määrä esittää raportti taloudellisista vakuuksista ja tarvittaessa ehdottaa pakollista taloudellista vakuutta. Vakuutusyhtiöiden argumentteja arvioitiin hallituksen esityksessä ja siinä todettiin epävarmaksi, edellyttääkö EU pakollista vakuutusta vai ehkä muuta järjestelmää, tai vastaako ruotsalainen vakuutusmalli EU:n vaatimuksia.

Jälkikäteen voidaan todeta, että hallituksen esityksen arvio osui oikeaan, sillä EU ei edellyttänyt pakollista vakuutusta, mikä ilmenee vakuutuksia koskevasta raportista, joka julkaistiin vuonna 2010 vastuudirektiivin edellyttämällä tavalla. Samalla EU jatkoi määräaikaan toissijaisten rahoitusmekanismin kehittämiseksi siten, että komissio selvittää uudestaan toiminnanharjoittajan pakollista vakuutusta viimeistään direktiivin arvioinnissa (Artikla 18(2), YVD) vuonna 2014.⁸²

⁷⁶ Hellner - Radezki 2006, s. 351.

⁷⁷ Darpö, s. 121.

⁷⁸ Ett utvidgat miljöansvar. Delbetänkande av Miljöansvarsutredningen. (SOU 2006:39). Stockholm, s. 186–188.

⁷⁹ Skrivelse 2007/08:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.

⁸⁰ SOU 2007:21, s. 171.

⁸¹ Pressmeddelande 11 april 2007, Miljödepartementet, Miljöansvarsutredningen M 2004:3.

⁸² Brussels, 12.10.2010, COM(2010) 581 final, REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Under Article 14(2) of Directive 2004/35/CE on the environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, sivu 11.

Vakuutusjärjestelmien lakkauttamisen perusteet

Selvityksen (SOU 2007:21) ehdotusten perusteella valmisteltiin hallituksen esitys. Siinä arvioitiin, että ehdotetut yksittäiset muutokset eivät lisäisi vakuutusten merkitystä riittävässä määrin, joten ehdotettiin vakuutusten lakkauttamista.

Vahinkovakuutusta pidettiin tarpeettomana erityisesti sillä perusteella, että sen 20 vuoden voimassaolon aikana soveltamistapauksia ei käytännössä ole ollut. Tulvaisuudessa niitä on vielä vähemmän, sillä tietoisuus turvallisuuskysymyksistä ja ympäristöriskeistä on lisääntynyt. Kaiken kaikkiaan pidettiin kohtuuttomana, että valtion on organisoitava ja toiminnanharjoittajien rahoitettava vakuutus, vaikka sitä käytetään näin vähän. Hallituksen esityksessä päädyttiin edellä mainituilla perusteilla ehdottamaan, että vahingonkorvausvakuutus lakkautetaan.⁸³

Puhdistamisvakuutuksen lakkauttamista harkittiin samassa hallituksen esityksessä. Maksettujen korvausten kokonaismäärä oli vähäinen, vaikka siitä maksettiin enemmän korvauksia kuin vahinkovakuutuksesta. Vakuutuksen vähäinen käyttö johtui valvontaviranomaisen mielestä vakuutuksen ehtojen kapeasta soveltamisalasta ja liian ankarasta ehtojen soveltamisesta, minkä johdosta viranomaisen ei toisinaan maksanut vaivaa edes hakea korvausta.⁸⁴ Miljöansvarsutredning oli tehnyt useita ehdotuksia, joiden tavoitteena lisätä lain soveltamista. Niihin kuului puhdistamistarpeen selvittämisen korvaaminen ja ympäristövastuudirektiivin mukaisen puhdistamisen korvaaminen. Nämä ehdotukset arvioitiin hallituksen esityksessä ja todettiin, etteivät yksittäiset ehdotetut muutokset korjaisi kokonaistilannetta.

Puhdistamisvakuutus todettiin merkitykseltään vähäiseksi verrattuna valtion budjettirahoitukseen, jota on vuodesta 2004 alkaen osoitettu Naturvårdsverketin käyttöön vuosittain 500 miljoonaa kruunua pilaantuneiden alueiden puhdistamista varten. Nämä kaksi rahoitusjärjestelmää olivat myös osittain päällekkäisiä, sillä osa pilaantuneista kohteista olisi voinut saada rahoitusta sekä budjetista että vakuutuksesta. Järjestelmien erona oli se, että vakuutuksen soveltamisala oli olennaisesti kapeampi.

Vakuutuksen maksuista aiheutui yrityksille tarpeetonta taloudellista raskautta ja kustannuksia hallituksen esityksen mukaan. Myöskään konkurssitilanteet ja muut hallintopakkoasiat eivät edellytä puhdistamisvakuutusta, vaan ne voidaan rahoittaa budjettivarojen avulla. Suuren ympäristökatastrofin mahdollisesti tapahtuessa voidaan korvaukset yksityisille maksaa lisäämällä tilapäisesti budjettivaroja. Hallituksen esityksessä ehdotettiin edellä mainituilla perusteilla, että puhdistamisvakuutus lakkautetaan.⁸⁵ Lopputuloksena oli, että molemmat vakuutusjärjestelmät lakkautettiin 1.1.2010 lukien.⁸⁶

⁸³ Prop. 2008/09: 217, s. 14.

⁸⁴ SOU 2007:21, s. 22.

⁸⁵ Prop. 2008/09: 217, s. 14.

⁸⁶ Förordning om upphävande av förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring (SFS 2009:1211).

Johtopäätökset Ruotsissa saatujen kokemusten perusteella

Ruotsissa harkittiin monipuolisesti ja perusteellisesti, valitaanko vakuutus-, rahasto- vai budjettimalli. Vakuutusmalli ehti olla käytössä eri laajuudessaan noin 20 vuotta. Suomessa otettiin käyttöön Ruotsin esimerkkiä seuraten pakollinen ympäristövahinkovakuutus 1.1.1999.

Voitaneen perustellusti olla sitä mieltä, että Ruotsissa vakuutusjärjestelmän tarve ja mahdollisuudet arvioitiin lain säätämisvaiheessa optimistisesti. Lainsäätäjän käsitys vakuutuksen tarpeellisuudesta ja vuotuisten maksujen mitoituksesta ei vastannut myöhempiä kokemuksia. Myöskään ennakoituja korvattavia vahinkoja ei ollut ilmennyt, eikä puhdistamisvakuutuksesta saatu viranomaisten kaipaamaa rahoituslähdettä konkurssipesien ympäristövastuiden järjestämiseen.

LIITE 3 Ympäristölainsäädäntöön perustuvat vakuusvelvoitteet

Mietinnössä tarkastellut vakuusvelvoitteet

YSL (86/2000) 43a-c §	Vakuus asianmukaisen jätehuollon, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi.
KaivosL 108 §	Vakuus kaivostoiminnan lopetus- ja jälkitoimenpiteitä varten.

Muut vakuusvelvoitteet

YSL (86/2000) 69 §	Vakuus korvausasiassa, jos vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvausasiasta päättäminen on lupa-asian viivästymisen vuoksi erotettu lupa-asian ratkaisemisesta.
YSL (86/2000) 101 §	Vakuus ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräyksen muuttamisen varalta, jos päätös pannaan täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.
KaivosL 107 §	Malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhtojen vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten.
JL 61 §	Sähkö- ja elektroniikkalaitteen tuottajan vakuus tuottajan markkinoille saattamien kotitalouksissa käytettävien laitteiden vastaanotosta, kuljetuksesta, muusta jätehuollosta ja näihin liittyvästä tiedotuksesta sekä uudelleenkäytön edistämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.
(JL 64 §	Tuottajayhteisöllä on oltava riittävät taloudelliset voimavarat toimintansa asianmukaiseksi järjestämiseksi ja niin, että se voi vastata sille siirretyistä tuottajavastuuvetoista jatkuvasti vähintään kuuden kuukauden ajan.)
JL 116 §	Jätteen kansainvälisen siirron vakuus.
VL 3:17.1	Vakuus valmistelulupaa koskevassa asiassa.
VL 11:20	Vakuus, kun edunmenetyksen korvaaminen erotetaan lupa-asian ratkaisemisesta muilta osin, päätöksen muutoin kohtuuttomasti viivästyessä.
MAL 12 §	Vakuus luvassa 11 §:n nojalla määrättyjen toimenpiteiden suorittamiseksi.
MRL 144 §	Vakuus niiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, jotka päätöksen kumoaminen tai luvan muuttaminen voi aiheuttaa, jos pykälässä tarkoitettu aloittamisoikeus on annettu ennen kuin päätös on saanut lainvoiman.
YdinenergiaL 7 luku	Ydinjätehuollon kustannuksiin varautumiseen liittyvä vakuus.

LIITE 4 Kysely toissijaisen vastuun järjestämisestä

Tukes lähetti helmikuussa 2014 kyselyn Seveso-kollegoilleen siitä, miten vastuuasiat on toiminnan lopettamistilanteissa hoidettu muissa Euroopan maissa:

[...] a project which explores alternative ways to address environmental liability issues arising in insolvency situations especially related to covering costs for preventing and remedying environmental damages. There has been problems when an operator handling dangerous substances ceases its economic activities (bankruptcy, insolvency) leaving dangerous substances on establishment (disposing costs) + leaving the installations dirty (cleaning-up costs). In addition to the operator's insolvency, the possible liability of the holder of the real estate for e.g. waste management may not be invoked due to inability/unwillingness to take over the responsibilities.

[...]

Now the aim is to find information about the ways the liability issues and the funding for the necessary measures is organised in different countries, and, in particular, how and when the state finances the costs. I would be really grateful if you answered the questions below:

The operator is declared bankrupt, is insolvent. On the establishment there are dangerous substances, and disposing them is costly (+cost from cleaning installations).

- 1) Who takes care of the situation? How?
- 2) What happens if also the real estate is insolvent?
- 3) Is there a system which covers the costs? If yes, what kind of costs are covered? Only costs in acute situations (to prevent accidents, environmental damage)? Or does the system cover also costs, which are not essential to prevent an accident now, but are necessary to prevent accident/ environmental damage in the long run?
- 4) When does the state/ authorities organise funding for the disposal + cleaning?
- 5) Does the state provide for such costs in advance (e.g. in the budget)?
- 6) If the real estate is sold afterwards, who benefits? E.g. does the state/ authority have possibility to receive money to cover its costs?

Kysely lähetettiin yhteensä 58 henkilölle: 29 niin sanotulle TWG2-yhteyshenkilölle (Technical working group for Seveso II inspections) ja 27 MJV 2013-osallistujalle (Mutual joint visits, vierailuja järjestetään vuosittain Seveso-asioiden kanssa tekemisissä oleville henkilöille). Kyselyyn vastasi ylipäätään 14 henkilöä, joista kahdeksan vastasi jollakin tasolla myös itse kyselyyn. Lopuissa vastauksissa todettiin, ettei asia kuulunut heille. Osassa varsinaisista vastauksista kerrottiin, kuinka pilaantuneiden maaperien puhdistaminen ja vastuukysymykset kyseisessä maassa on järjestetty eikä kerrottu erikseen vaarallisten kemikaalien vaatimista lopettamistoimenpiteistä taikka niiden järjestämisestä. Vastausten yleisyyden ja "osumattomuuden" vuoksi niitä ei voitu juuri hyödyntää työryhmän työssä. Ruotsi ja Ranska tekevät tältä osin poikkeuksen. Ranskassa käytössä olevaa vaarallisia kemikaaleja koskeva vakuusjärjestelmä esitetään lyhyesti alla. Muiden maiden vastauksista voidaan tehdä seuraavia havaintoja:

- Portugalissa ympäristövastuudirektiivi (2004/35/EY) ja jätedirektiivi (2006/21/EY) [lienee samalla lailla nykyinen jätedirektiivi 2008/98/EY] on pantu täytäntöön lailla, jossa vaaditaan taloudellista takuuta (ympäristövakuutus, sovelias taloudellinen rahoitus tai pankkitakaus). Heidän suurimmat haasteensa liittyvät toiminnanharjoittajan toimintaan liittyvän riskin (mahdollisen ympäristökustannuksen) arvon määrittämiseen sekä olemassa olevan lainsäädännön käytännön toimeenpanoon. Viranomaiselle aiheutuvia kustannuksia varten on ympäristörahasto (environmental intervention fund).
- Norjassa on järjestelmät jätteitä, mutta ei vaarallisia kemikaaleja koskien. Jätevakuuden osalta viranomaisen hyväksyy käytännössä pankkitalletuksen tai on demand -takuun, mutta myös muu vakuus tulee arvioitavaksi toiminnanharjoittajan sitä tarjotessa. Vakuuden osalta edellytetään tiettyjen kriteereiden täyttymistä: kattaa koko ympäristövastuukauden, hallinnollisesti hallittavissa koko kauden ajan, turvaa konkurssitilanteissa ja kolmansien vaatimuksia vastaan, helppo ja välitön pääsy varoihin. Vakuusjärjestelmän perustaminen ei estä syntyneiden kustannusten kattamista muiden oikeudellisten keinojen kautta.
- Alankomaissa viranomaisen toimii lähinnä akuuteissa vaaratilanteissa. Maassa ei ole keskitettyä menettelyä eikä myöskään järjestelmää, josta katettaisiin teollisesta toiminnasta aiheutuneita pidemmän ajan vaikutuksista aiheutuneita kustannuksia. Viranomaisella on mahdollisuus periä sille aiheutuneita kulujaan mahdollisen kiinteistökaupan yhteydessä.
- Belgiassa ympäristöoikeutta ja konkurssioikeutta ei ole yhteensovitettu, mikä voi johtaa suuriin ongelmiin. Eri viranomaisilla on kuitenkin toimivalta ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin ja saada kulut takaisin jälkikäteen; tosin taloudelliset keinot takaisinperintään ovat rajatut.

Uudet vakuudet Ranskassa (*financial guarantees*)

Lähtökohdat

- olemassa vakuudet Seveso-laitoksille, kaatopaikoille ja kivilouhimoille
- olemassa vakuudet rajat ylittävälle jätteensiirrolle
- ADEME (French Environment and Energy Management Agency) nosti esiin tapauksen, jossa kukaan ei ollut vastuussa alueen turvallisuuden varmistamisesta
- lailla tehtiin tarvittavat muutokset ympäristölakiin (L 30.7.2003, artikkelit L.516–2)
- tarve taloudellisille vakuuksille teollisten alueiden lopettamistilanteisiin

Asetus 5.5.2012

- vakuudet kattamaan alueen sulkemiseen liittyvän riskin
 - vaarallisten aineiden ja jätteiden hävittäminen
 - ympäristötarkkailu
 - alueelle pääsyn rajoittaminen aidoin
 - räjähdysten ja tulipalojen ehkäisy
- valvoja (prefect) määrää summan luvassa
- vakuudet asetetaan lopettamistoimenpiteitä varten
- vakuudet käytetään vain, jos toiminnanharjoittaja ei suorita lopettamiseen liittyviä velvoitteitaan

Toiminnanharjoittaja voi valita erityyppisistä vakuuksista

- rahoituslaitoksen vakuudet (kustannus n. 1 % vakuussummasta per vuosi)
- talletus julkiselle laitokselle, Caisse des Dépôts et Consignations
- vakuusrahasto, jota ADEME hallinnoi, kaatopaikoille
- yksityinen vakuusrahasto
- yhtiötakaus (emoyhtiöllä oltava joku edellä mainituista)
- ministeriön määräyksessä määräykset vakuusasiakirjoista

Tuotantolaitokset, joita vakuusvelvoite koskee

- ministeriön määräyksessä listatut laitokset: Installations Classified for the Protection of the Environment (ICPE)
 - IPPC-laitokset (lukuun ottamatta laitoksia, joista aiheutuu vähän riskiä pohjavedelle ja maaperälle, kuten kaasupolttolaitokset, gaz combustion)
 - jätteenkäsittelylaitokset
 - palaute ADEME:n puuttumisten perusteella
- listalle pääsyyn vaikuttanut: vaarallisten aineiden ja jätteen luonne ja määrä eli kun katsotaan olevan huomattava riski maaperän ja pohjaveden pilaantumiselle
- jotkut laitokset on luokiteltu kahteen kategoriaan koon mukaan, niillä on eri aikataulu
- jos vakuussumma jäisi alle 75.000 euron, toiminnanharjoittaja ei ole velvoitettu asettamaan vakuutta (pienteollisuus pienine riskeineen järjestelmän ulkopuolelle)

Aikataulu

- uudet laitokset: 1.7.2012 lähtien, oltava asetettu ennen toiminnan aloittamista
- olemassa olevat:
 - kaksi määräaika koosta riippuen: 1.7.2014 ja 2019
 - 6 kk ennen määräaika toiminnanharjoittajan tulee esittää laskelma
 - valvoja määrää summan
 - vakuus asetetaan asteittain: 20 % ensimmäisenä vuonna, 20 % lisää vuosittain neljän vuoden ajan (lukuun ottamatta talletusta, jonka osalta 10 % kahdeksan vuoden ajan)

Kulujen määrittäminen

- vaikuttaa: tuotantolaitostyyppi, tekniset ja taloudelliset luvut (ratios), "ADEME:n opetukset"
- ministeriön määräyksessä annetaan standardi kustannuslaskentaan
- summa päivitetään joka viides vuosi
- kaava: $M = Sc [Me + \alpha (Mi + Mc + Ms + Mg)]$
 Sc multiplying factor for the cost of operating = 1.1
 Me : cost of disposal of hazardous substances and wastes
 Mi : cost of inerting tanks (koko alue otetaan huom., ei vain tuotantolaitos)
 Ms : cost of environmental monitoring
 Mg : cost of site guarding (suurin keskustelunaihe)
 Mc : cost of the fences
 α : price updating ratio

Vakuuden valvonta

- toiminnanharjoittajan ilmoitettava sellaisista muutoksista, joilla on vaikutusta vakuuden määrään, vakuudenantajamuutoksista sekä vaikeuksista löytää uusi vakuus edellisen vanhennettua
- vakuudenantajan ilmoitettava, jos ei enää uusi vakuutta
- jos vakuutta ei uusita, viranomainen kiinnittää enemmän huomiota toiminnanharjoittajaan (esim. jätemäärät)
- viranomainen tarkastaa, onko toiminnanharjoittajalla todella esim. ilmoitetut välineet (esim. aidat) ja jos on, ei niiden osalta tarvitse asettaa vakuutta

Erityiselle teollisuuden alalle annetaan mahdollisuus ehdottaa vaihtoehtoisia keinoja (neuvottelut meneillään sementtiteollisuuden ja terästeollisuuden kanssa).

Vakuus tapaturmaista maaperän pilaantumista koskien

- valvoja voi määrätä lisävakuuden asettamista sellaista maaperän tai pohjaveden pilaantumista koskien, jota ei voida korjata välittömästi toiminnan aikana (esim. vuoto rakennuksen alla)
- tätä voidaan käyttää ainoastaan toiminnan loppuessa
- koskee vain 1.7.2012 jälkeisiä pilaantumisia
- vaaditaan ministeriön määräys

LIITE 5 Ympäristöministeriön selvityspyyntöön (YMI5/42/2013) sisältyneet kysymykset

1. Onko ELY:n toimialueella jätteiden laitos- tai ammattimaisia käsittelijöitä, joiden osalta vakuuden asettamisvelvollisuudesta on poikettu? Jos on poikettu, niillä millä perusteella. Onko vakuuden järjestäminen toiminnan aloittamisen ehto?
2. Miten jätevakuuden määrä on arvioitu ja asetettu?
3. Miten ELY valvoo, että jätevakuuks on annettu? Onko teillä tiedossa alueellanne toiminnan harjoittajia, jotka ovat laiminlyöneet luvassa määrätyn vakuuden asettamisvelvollisuuden?
4. Miten vakuuden riittävyyttä seurataan ja miten vakuuden määrän tarkistaminen toiminnan muuttuessa on toteutettu?
5. Onko ELY:llä käytössä vakuusrekisteriä tai vastaavaa systemaattista valvonnan apuvälinettä?
6. Kuinka monta kertaa ELY on käyttänyt hallintopakkoa jätevakuuden järjestykseksi? Minkälaisia hallintapakkokeinoja ELY on käyttänyt, ja miten ne ovat edenneet?
7. Mikä käsitys teillä on siitä, ovatko vakuudet realistisen suuruisia suhteessa jätehuollon järjestämiskustannuksiin mahdollisessa konkurssissa tai muussa vastaavassa tilanteessa?
8. Onko teillä tiedossa jätteiden laitos- tai ammattimaisia käsittelijöitä, joilla on konkurssin uhka tai muutoin sellaisia epäselvyyksiä toiminnassa, jotka voivat johtaa vakuuden realisointiin?
9. Onko ELY:n toimialueella ollut viimeisen vuoden aikana konkurssia tai muuta vastaavaa tapausta, jossa jätevakuuks olisi realisoitunut?

LIITE 6 Laskelmat

Rahastolaskelmat

Rahastolaskelmat perustuvat rahastomaksuihin, jotka mitoitettaisiin toiminnanharjoittajilta nykyiseen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmään kerättävien summien pohjalta (n. 2,5–3 milj. euroa/vuosi). Maksut voisivat jakautua maksuvelvollisten kesken eri lähtökohdista ja eri tavoin nykyiseen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmään verrattuna. Rahastomaksujen suuruuteen voisi vaikuttaa liikevaihto tai rahastomaksut voisivat olla esim. kaikille järjestelmän rahoittamiseen osallistuvilla tahoilla samansuuruisia. Valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksu olisi vero. Rahastoon kerättävillä varoilla olisi laissa määritelty enimmäismäärä eli pääomaraja (esimerkkilaskelmat on tehty sekä 10, 20 että 50 miljoonan euron pääomarajoilla), jonka täyttyessä rahastomaksun kerääminen lopetettaisiin määrääjäksi eli kunnes rahaston pääoma olisi laskenut esim. tietyn prosenttiosuuden verran.

Varojen kerryttäminen TOVA-tarpeisiin voidaan toteuttaa myös valtion talousarvion avulla. Tällöin otettaisiin käyttöön sama maksu eli vero kuin talousarvion ulkopuolisenkin rahaston tapauksessa ja veron tuottoa vastaava määrä budjetoitaisiin lain mukaan käytettäväksi TOVA-tarkoituksiin (verotulon lakisääteinen korvamerkintä). Talousarviossa olisi vuosittain tuloa vastaava siirtomääräraha ja vanhentuvasta siirtovästä määrärahaa käyttämättä jääneet rahat budjetoitaisiin uudelleen talousarvioon. Malli mahdollistaisi pääomatavoitteen määrittelemisen vastaavasti kuin talousarvion ulkopuolisessa rahastossa.

Rahastolaskelmien aineisto

Rahastolaskelmien pohja-aineistona ovat valtion ympäristölupaviranomaisen myöntämät ympäristöluvat (n. 6700 kpl). Aineistosta poistettiin niiden yritysten luvat, jotka ovat lakanneet olemasta (76 kpl) tai jotka on haettu konkurssiin (31 kpl). Tämän jälkeen aineistosta poistettiin niiden yritysten luvat, joista ei löytynyt tietoja (805 kpl). Nämä yritykset eivät todennäköisesti ole toiminnassa, eivätkä luvat tietojen puuttuessa paranna laskelma-arvioita. Seuraavaksi aineistosta poistettiin luvat, jotka koskevat toimintaa, joista aiheutuvien vahinkojen arvioitiin olevan todennäköisesti öljysuojarahaston piirissä (38 kpl).⁸⁷ Tämä arvio on vain suuntaa antava. Edellä mainittujen rajausten jälkeen tarkasteltavia lupia oli yhteensä 5805 (aineistossa ”Luvalliset”).

Yhteensä 5805 lupaa käsittävästä ”Luvalliset” –aineistosta poistettiin seuraavaksi kalankasvattamot (274 kpl) ja eläinsuojat (1725 kpl), joiden toiminnasta arvioitiin vain harvoin (jos ollenkaan) aiheutuvan TOVA-työssä tarkoitettuja kustannuksia (kalankasvattamot ja eläinsuojat ovat kuitenkin velvollisia ottamaan nykyisen ympäristövahinkovakuutuksen). Jäljelle jäi yhteensä 3806 lupaa, joihin aineistossa viitataan ”Luvalliset (pl. ES ja KA)” –aineistona. Seuraavaksi aineistosta poistettiin kaikki ne luvat, jotka kuuluvat muille kuin oy/ky/ay-muotoisille yrityksille (1221 kpl). Ympäristövahinkovakuutuslain mukainen vakuuttamisvelvollisuus koskee vain yksityisoikeudellisia yhteisöjä, joten vertailukelpoisuuden vuoksi myös rahastolaskelmat rajattiin koskemaan tiettyjä yritysmuotoja. Edellä mainittujen rajausten

⁸⁷ Tekstisuodatus: öljy ja polttoa* sekä Neste Oil:n Porvoon ja Naantalin jalostamot, NEOT polttoainevarastot.

jälkeen tarkasteltavia lupia oli yhteensä 2585 kpl, joihin rahastolaskelmissa viitataan ”Yrityskohtainen (useita lupia)” -aineistona.

Jäljelle jääneistä 2585 luvasta poistettiin vielä kaikki y-tunnuksen perusteella kaksoiskappaleet (1387 kpl), jolloin saatiin arvio lupavelvollisten yritysten määrästä. Lupavelvollisten yritysten määräksi tarkentui 1198 yritystä, johon rahastolaskelmissa viitataan ”Yrityskohtaisena aineistona”. **Yrityskohtaisessa aineistossa on siis mukana vain oy/ky/ay -muodossa ja valtion lupaviranomaisen myöntämän ympäristöluvan nojalla toimintaa harjoittavat yritykset pois lukien eläinsuojat ja kalankasvattamot.** Aineistosta on poistettu myös luvat, jotka koskevat toimintaa, josta aiheutuvien vahinkojen arvioitiin olevan todennäköisesti öljysuojarahaston piirissä.

Seuraavat esimerkit kuvaavat rahastomaksujen suuruutta ja jakautumista yritysten liikevaihtoluokittaisen jaottelun ja yrityskohtaisen tasamaksun vaihtoehtoissa, kun laskelmat on tehty em. ”yrityskohtaisen aineiston” pohjalta.

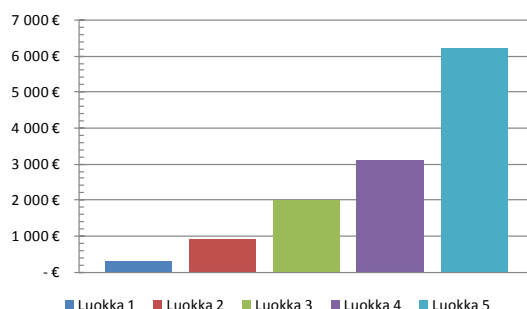
Esimerkki 1: Yritysten liikevaihtoluokittainen jaottelu (oy/ky/ay-luokittelu)

(yksi lupa per yritys)

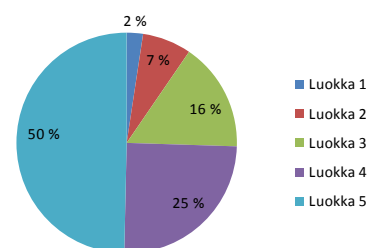
Liikevaihtoluokat	Liikevaihtoväli		Yritysten lkm, lkv-tiedot	Yrityskohtainen maksu	Yhteensä	Yritysten lkm, myös ilman lkv-tietoja	Yhteensä
Luokka 1	- €	525 000 €	213	300 €	63 900 €	239	71 747 €
Luokka 2	525 000 €	1 975 000 €	213	900 €	191 700 €	239	215 241 €
Luokka 3	1 975 000 €	8 350 000 €	213	2 000 €	426 000 €	239	478 313 €
Luokka 4	8 350 000 €	46 500 000 €	214	3 100 €	663 400 €	240	744 866 €
Luokka 5	19 200 000 €	12 000 000 000 €	214	6 200 €	1 326 800 €	240	1 489 731 €
	Yhteensä		1067	- €	2 671 800 €	1198	2 999 897 €

Laskelmassa on käytetty em. ”yrityskohtaista aineistoa”. Luokkien yritysten lukumäärien arvioinnissa on käytetty niiden yritysten tietoja, joilta liikevaihdot löytyivät. Puuttuvien yritysten määrä on korjattu olettaen, että puuttuvilla tiedoilla olevilla yrityksillä olisi sama liikevaihtojakauma.

Yrityskohtainen maksuvelvoite luokittain



Luokkien suhteelliset osuudet pääoman kerryttämisessä

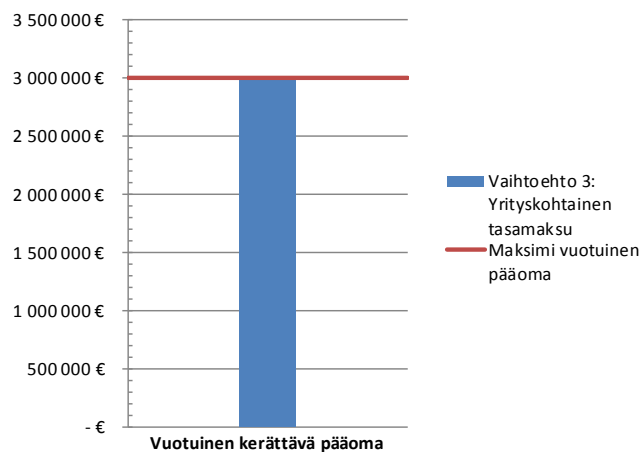


Esimerkki 2: Yrityskohtainen tasamaksu

(Yksi maksu per yritys)

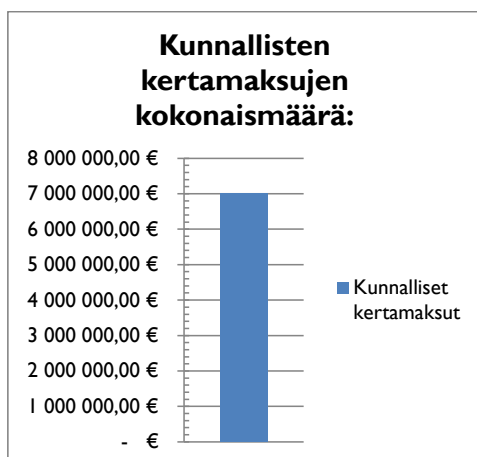
Yritysten lkm:	1 198
Vuotuinen tasamaksu:	2 484 €
Kerättävä vuotuinen pääoma:	2 975 832 €

Laskelmassa on käytetty em. "yrityskohtaista aineistoa".



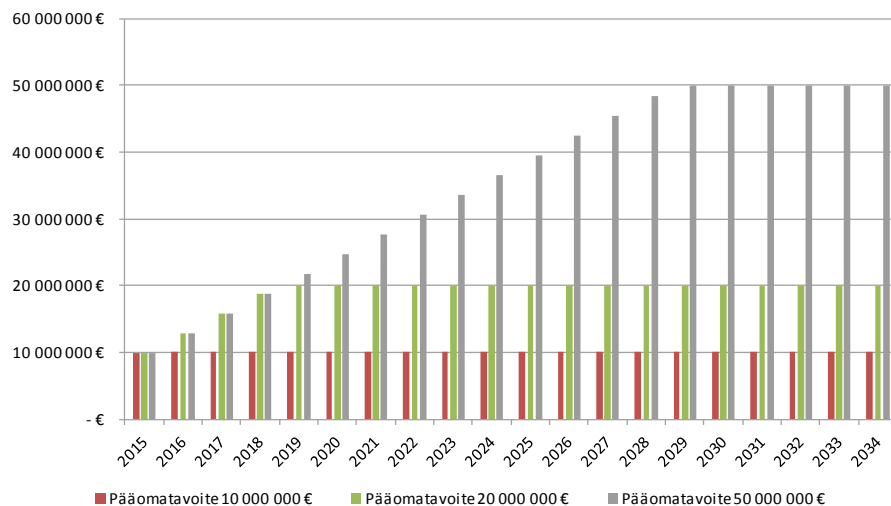
Esimerkki 3: Kunnallisten toimijoiden kertamaksu

Kunnalliset toimijat, lkm:	14 000
Kunnallisten toimijoiden kertamaksut:	500,00 €
Kertamaksujen kokonaismäärä:	7 000 000,00 €



Maksuvaihtoehdot:		Maksut yhteensä:	
Liikevaihtoluokittainen jaottelu		Yritykset	2 999 897,04 €
		Kunnat	7 000 000,00 €
Sisällytetäänkö kunnallisten kertamaksu mukaan?		Vuotuiset hallintokulut:	40 000,00 €
<input checked="" type="checkbox"/> Kyllä			
		Yrityksiltä vuosittain kerättävä pääoma	Kunnalliset kertamaksut
Koko rahaston pääömarajoite		10 000 000 € 5:n vuoden aikana	2 999 897 € 7 000 000 €
		20 000 000 € 10:n vuoden aikana	2 999 897 € 7 000 000 €
		50 000 000 € 20:n vuoden aikana	2 999 897 € 7 000 000 €
Kertynyt pääöma vuoden lopussa:	Pääömatavoite:	Pääömatavoite:	Pääömatavoite:
	10 000 000 €	20 000 000 €	50 000 000 €
2015	9 959 897 €	9 959 897 €	9 959 897 €
2016	10 000 000 €	12 919 794 €	12 919 794 €
2017	10 000 000 €	15 879 691 €	15 879 691 €
2018	10 000 000 €	18 839 588 €	18 839 588 €
2019	10 000 000 €	20 000 000 €	21 799 485 €
2020	10 000 000 €	20 000 000 €	24 759 382 €
2021	10 000 000 €	20 000 000 €	27 719 279 €
2022	10 000 000 €	20 000 000 €	30 679 176 €
2023	10 000 000 €	20 000 000 €	33 639 073 €
2024	10 000 000 €	20 000 000 €	36 598 970 €
2025	10 000 000 €	20 000 000 €	39 558 867 €
2026	10 000 000 €	20 000 000 €	42 518 764 €
2027	10 000 000 €	20 000 000 €	45 478 662 €
2028	10 000 000 €	20 000 000 €	48 438 559 €
2029	10 000 000 €	20 000 000 €	50 000 000 €
2030	10 000 000 €	20 000 000 €	50 000 000 €
2031	10 000 000 €	20 000 000 €	50 000 000 €
2032	10 000 000 €	20 000 000 €	50 000 000 €
2033	10 000 000 €	20 000 000 €	50 000 000 €
2034	10 000 000 €	20 000 000 €	50 000 000 €

Rahastokertymät vuosittain



Esimerkilaskelmat rahastokertymistä eri pääomaraajoilla (10, 20 tai 50 milj. euron pääomaraajoilla). Laskelmissa rahastomaksut perustuvat maksujen liikevaihtoluokittaiseen jaotteluun (edellä esi-merkki 1). Lisäksi laskelmaan on sisällytetty kunnan myöntämän ympäristöluvan varassa toimintaa harjoittavat esimerkinomaisen 500 euron suuruisen kertamaksun (ei vuosittaisen maksun) perusteella. Rahaston hallintokuluja ei työryhmän työssä ole arvioitu, mutta laskelmaan on sisällytetty hallintokulut öljysuojarahaston hallintokulujen pohjalta.

Vakuutuslaskelmat

Taulukot ja esimerkkilaskelmat nykyisestä ympäristövahinkovakuutusmaksusta ja vakuutuksen yhteyteen lisättävästä taikka siihen sisällytettävästä ympäristöturvallisuusmaksusta

Pylväsdiagrammissa nro 1 esitetään nykyisen vakuutusmaksun rakenne. Diagrammin RM 1 (89,6%) osoittaa vakuutuksen riskimaksun osuuden vakuutuksen kokonaismaksusta ja HK 1 (4,7%) Ympäristövakuutuskeskuksen hallintokulujen osuutta, jotka ympäristövahinkovakuutuksen myöntänyt vakuutusyhtiö tilittää poolille. Diagrammin HK 2 (5,7 %) osoittaa sekä vakuutuksen myöntäneen vakuutusyhtiön itselleen pidättämää osuutta omien hallintokulujen kattamiseksi että komissio-osuutta.

Ympäristövahinkovakuutusmaksua koskevassa taulukossa nro 1 on esitetty nykyisen vakuutusmaksun rakenteen muodostuminen lisättynä vakuutusmaksuverolla. Taulukossa on laskettu (vuoden 2014 tariffin mukaisesti) kolmeen eri riskiluokkaan kuuluvien ja liikevaihdoltaan 5 M€, 50 M€, 500 M€ ja 1.500 M€ yritysten vakuutusmaksun määrä ja tehty euromääräinen erittely. Taulukon mukaan riskiluokassa 1 ja liikevaihdoltaan 5 M€ yritys maksaa vakuutuksesta 190,80 euroa ja vakuutusmaksuveroa (24%) 45,8 euroa (236,80 €–190,80 €).

Pylväsdiagrammissa ja taulukossa nro 2 nykyiseen vakuutusmaksuun on lisätty 20 % suuruinen ympäristöturvallisuusmaksu. Tällöin riskiluokkaan 1 ja liikevaihdoltaan 5 M€ yrityksen vakuutusmaksu nousee esimerkin 1 mukaisesta määrästä (190,80 €) 38,20 euroa 229 euroon. Vakuutusmaksuveron määrä (45,80 €) pysyy muuttumattomana.

Pylväsdiagrammissa ja taulukossa nro 3 nykyiseen vakuutusmaksuun on sisällytetty 20 % suuruinen ympäristöturvallisuusmaksu. Tällöin riskiluokkaan 1 ja liikevaihdoltaan 5 M€ yrityksen vakuutusmaksu pysyy muuttumattomana verrattuna nykyiseen (190,80 €), mutta sen sijaan poolille tilitettävä riskimaksuosuus alenisi 27 % eli 180 eurosta 141,80 euroon. Valtion vakuutusmaksutulo alenisi 20 % 45,80 eurosta 36,60 euroon eli 9,20 euroa.

Esimerkkilaskelmia ympäristövakuutusmaksusta

Merkittään: RM on kuormitettu riskimaksu sisältäen Ympäristövakuutuskeskuksen hallintokulut.

Oletetaan, että vakuutusmaksu $P = RM1 + HK1 + HK2$, missä RM1 on riskimaksu ilman Ympäristövakuutuskeskuksen hallintokuluja, HK1 on YVK:n hallintokulut, HK2 on vakuutusyhtiön hallintokulut, ja oletetaan, että HK1:n osuus RM:stä on 5 % ja että HK2:n osuus RM:stä on 6 %. (HK1 siis sisältyy riskimaksuun $RM = RM1 + HK1$)

Oletetaan, että vuoden 2014 riskimaksujen kokonaismäärä on 2 000 t€ sisältäen Ympäristövakuutuskeskuksen hallintokulut. Riskimaksun lisäksi ympäristövahinkovakuutuksen vakuutusmaksu sisältää yhtiöiden hallintokulut, joiden osuudeksi oletetaan 6 %. Tällöin vuoden 2014 kokonaisvakuutusmaksutulo on 2 120 t€. Lisätyinä vakuutusmaksuverolla 24 % saadaan $1,24 * 2\,120\text{ t€} = 2\,629\text{ t€}$.

Vakuutusmaksun rakenne S.E. Mukana on ympäristöturvallisuusmaksu

Oletus: Ympäristöturvallisuusmaksu on verotonta

A. Määritellään ympäristöturvallisuusmaksu (merk. YTM) siten, että se lisää 1. 10 %, 2. 20 % ja 3. 30 % vakuutusmaksua P

Tällöin saadaan seuraavat euromäärät ja osuudet:

		HK1	HK2	YTM	P	$1,24 * P$ (pl. YTM)
1.	1900	100	120	212	2332	2841
2.	1900	100	120	424	2544	3053
3.	1900	100	120	636	2756	3265

B. Määritellään ympäristöturvallisuusmaksu (merk. YTM) siten, että vakuutusmaksun taso P säilyy samana ja YTM:n osuus siitä on 1. 10 %, 2. 20 % ja 3. 30 %

HUOM: YTM:n osuus vähentää suoraan RM1:stä 10 %, 20 % ja 30 %

Tällöin saadaan seuraavat osuudet ja euromäärät:

t€	RM1	HK1	HK2	YTM	P	$1,24 * P$ (pl. YTM)
1.	1688	100	120	212	2120	2578
2.	1476	100	120	424	2120	2527
3.	1264	100	120	636	2120	2476

Esimerkkilaskelmia ympäristövakuutusmaksusta

Riskimaksupromillet vakuutuskaudelle 2014:					
Alle t€		840 940	Yli t€	840 940	Minimim.
1	0.036		1	0.008	
2	0.048		2	0.012	
3	0.060		3	0.016	

VAKUUTUSMAKSUN RAKENNE NYT

Merkitään RM on riskimaksu sisältäen YVK:n hallintokulut.

Oletetaan, että vakuutusmaksu P = RM1 + HK1 + HK2, missä RM1 on riskimaksu ilman YVK:n hallintokuluja,

HK1 on YVK:n hallintokulut, HK2 on vakuutusyhtiön hallintokulut, ja oletetaan, että HK1:n osuus RM:stä on 5 %

ja että HK2:n osuus RM:stä on 6 %. (HK1 siis sisältyy riskimaksuun RM=RM1+HK1)

							Verollinen P	
HK1 on 4,7%	Yrityksen riskiluokka	Toimialan liikevaihto t€	RM €	RM1 €	HK1 €	HK2 €	P €	1,24*P €
HK2 on 5,7%								
RM1 on 89,6%	1	5 000	180.0	171.0	9.0	10.8	190.8	236.6
	1	50 000	1 800.0	1 710.0	90.0	108.0	1 908.0	2 365.9
	1	500 000	18 000.0	17 100.0	900.0	1 080.0	19 080.0	23 659.2
	1	1 500 000	35 546.3	33 769.0	1 777.3	2 132.8	37 679.1	46 722.1
	2	5 000	240.0	228.0	12.0	14.4	254.4	315.5
	2	50 000	2 400.0	2 280.0	120.0	144.0	2 544.0	3 154.6
	2	500 000	24 000.0	22 800.0	1 200.0	1 440.0	25 440.0	31 545.6
	2	1 500 000	48 273.8	45 860.1	2 413.7	2 896.4	51 170.3	63 451.1
	3	5 000	300.0	285.0	15.0	18.0	318.0	394.3
	3	50 000	3 000.0	2 850.0	150.0	180.0	3 180.0	3 943.2
	3	500 000	30 000.0	28 500.0	1 500.0	1 800.0	31 800.0	39 432.0
	3	1 500 000	61 001.3	57 951.3	3 050.1	3 660.1	64 661.4	80 180.2

VAKUUTUSMAKSUN RAKENNE S.E. MUKANA ON YMPÄRISTÖTURVALLISUUSMAKSU

1. Määritellään ympäristöturvallisuusmaksu (merk. YTM) siten, että se lisää 20 % vakuutusmaksua P

Oletus: YTM:n on verotonta

YTM on 20,0%	Verollinen P ja veroton YTM								
HK1 on 4,7%									1,24*P
HK2 on 5,7%									
RM1 on 89,6%	Yrityksen riskiluokka	Toimialan liikevaihto t€	RM €	RM1 €	HK1 €	HK2 €	YTM 20,0% €	yhteensä P €	
	1	5 000	180.0	171.0	9.0	10.8	38.2	229	274.8
	1	50 000	1 800.0	1 710.0	90.0	108.0	381.6	2 290	2 747.5
	1	500 000	18 000.0	17 100.0	900.0	1 080.0	3 816.0	22 896	27 475.2
	1	1 500 000	35 546.3	33 769.0	1 777.3	2 132.8	7 535.8	45 215	54 257.9
	2	5 000	240.0	228.0	12.0	14.4	50.9	305	366.3
	2	50 000	2 400.0	2 280.0	120.0	144.0	508.8	3 053	3 663.4
	2	500 000	24 000.0	22 800.0	1 200.0	1 440.0	5 088.0	30 528	36 633.6
	2	1 500 000	48 273.8	45 860.1	2 413.7	2 896.4	10 234.1	61 404	73 685.2
	3	5 000	300.0	285.0	15.0	18.0	63.6	382	457.9
	3	50 000	3 000.0	2 850.0	150.0	180.0	636.0	3 816	4 579.2
	3	500 000	30 000.0	28 500.0	1 500.0	1 800.0	6 360.0	38 160	45 792.0
3	1 500 000	61 001.3	57 951.3	3 050.1	3 660.1	12 932.3	77 594	93 112.5	

2. Määritellään ympäristöturvallisuusmaksu (merk. YTM) siten, että vakuutusmaksun taso P säilyy samana ja YTM:n osuus siitä on 20 %

YTM:n osuus vähentää suoraan RM1:stä 20,0 %

Oletus: YTM:n on verotonta

Verollinen P pl.

HK1 on 4,7%
HK2 on 5,7%
YTM on 20,0%
RM1 on 69,6%

							Verollinen P pl.	
							YTM	
Yrityksen riskiluokka	Toimialan liikevaihto t€	RM €	RM1 €	HK1 €	HK2 €	YTM 20,0% €	yhteensä P €	1,24*P €
1	5 000	141.8	132.8	9.0	10.8	38.2	190.8	227.4
1	50 000	1 418.4	1 328.4	90.0	108.0	381.6	1 908.0	2 274.3
1	500 000	14 184.0	13 284.0	900.0	1 080.0	3 816.0	19 080.0	22 743.4
1	1 500 000	46 464.2	26 233.2	1 777.3	2 132.8	7 535.8	37 679.1	44 913.5
2	5 000	129.1	177.1	12.0	14.4	50.9	254.4	303.2
2	50 000	1 291.2	1 771.2	120.0	144.0	508.8	2 544.0	3 032.4
2	500 000	12 912.0	17 712.0	1 200.0	1 440.0	5 088.0	25 440.0	30 324.5
2	1 500 000	43 765.9	35 626.1	2 413.7	2 896.4	10 234.1	51 170.3	60 994.9
3	5 000	116.4	221.4	15.0	18.0	63.6	318.0	379.1
3	50 000	1 164.0	2 214.0	150.0	180.0	636.0	3 180.0	3 790.6
3	500 000	11 640.0	22 140.0	1 500.0	1 800.0	6 360.0	31 800.0	37 905.6
3	1 500 000	41 067.7	45 019.0	3 050.1	3 660.1	12 932.3	64 661.4	77 076.4

Euroarvioita kemikaaliturvallisuuslain mukaiselle vakuudelle

Mahdollisen KemTurvL:n mukaisen vakuuden kattavuuden ja suuruuden arviointi on haasteellista. Tässä arvioinnin piiriin otettiin KemTurvL:n nojalla laajamittaista toimintaa harjoittavat toiminnanharjoittajat, joita on yhteensä noin 700. Tästä erittäin kirjavasta ryhmästä arvioitiin, että seuraavat toimintatypit voisivat mahdollisesti tulla KemTurvL:n mukaisen vakuuden piiriin:

- pintakäsittelylaitokset ja kyllästämöt (72 kpl)
- kaivokset (yhdeksässä 58:sta on kemikaaleja)
- metalli- ja konepajateollisuus (149 kpl)
- erikoiskemikaalilaitokset (97 kpl)

Erikoiskemikaalilaitoksia lukuun ottamatta kustakin ryhmästä valittiin muutamia tuotantolaitoksia. Näiden osalta arvioitiin laitoksessa olevien vaarallisten kemikaalien hävittämiskustannuksia sekä sitä, edellyttäisikö toiminnan asianmukainen lopettaminen myös laitteistojen puhdistamista.

Pintakäsittelylaitoksista arvioitiin viisi laitosta. Arvioinnissa otettiin huomioon sellaisten vaarallisten kemikaalien määrät, joiden katsottiin vaativan hävittämistoimenpiteitä (esim. kromihappo-, rikkihappo- ja fluorivetyhappokylvyt). Tarkasteltujen pintakäsittelylaitosten kemikaalien katsottiin olevan sellaisia, että erityiset laitteistojen puhdistustoimenpiteet eivät ole turvallisuuden kannalta tarpeen, vaan pelkkä kemikaalien poistaminen laitteistoista toiminnan loppuessa riittäisi. Hävittämiskustannusten suuruus vaihteli 72 000 euron ja 205 000 euron välillä, keskiarvon ollessa 115 000 euroa.

Kyllästämöiden osalta kuvitteellista vakuutta arvioitaessa tuli pohdittavaksi, olisiko kyllästämön kyllästeen tiivisteellä ja myös kyllästeen käyttöliuoksella rahallista arvoa toiminnan lopettamisvaiheessa. Jos käyttöliuoskin kelpaisi toiselle kyllästämölle (todennäköistä), tulisiko vakuutta vaatia sen osalta lainkaan? Vakuuden piiriin tulisi joka tapauksessa laskea kyllästepitoinen jäte. Keskikokoisen perussuolakyllästämön kuvitteelliseksi vakuudeksi saatiin 249 000 euroa, kun sekä kyllästetiiviste että -käyttöliuos laskettiin jätteen lisäksi vakuuden piiriin. Pelkän kyllästepitoisen jätteen osalta vakuus olisi ollut 10 000 euroa. Säiliöiden ja suoja-altaiden puhdistus on helppoa ja edullista.

Kaivosten osalta arviointiin otettiin ne kaivokset, joiden rikastamoissa on hävittämiskustannuksia synnyttäviä vaarallisia kemikaaleja. Kuvitteellisen vakuuden tarve- ja määrääarviointi tehtiin kahdelle erilaiselle kaivoksen rikastamotyyppille: yhtäältä sellaiselle, jossa malmin erottamiseen käytetään syanidia ja toisaalta perinteiseen vaahdotusmenetelmään perustuvalle rikastamolle. Syanidiliuoksen käyttö nosti hävittämiskustannuksia huomattavasti, useisiin satoihin tuhansiin euroihin, puolen miljoonan euron molemmille puolille. Yksityiskohtainen arvio edellyttäisi kaivosten prosessien yksityiskohtaista läpikäyntiä. Nyt arviossa hävittämiskustannuksiin laskettiin liuotuspiiriin kokonaisuudessaan mahtuvan liuosmäärän hävittäminen. Lopettamistoimenpiteiden hintaa nostivat edelleen puhdistustoimenpiteet, jotka vievät laitteistojen koon ja määrän vuoksi aikaa ja vaativat erikoisosaamista ja -varusteita (keskimääräinen arvio 40 000 euroa). Vaahdotusmenetelmään perustuvien kaivosrikastamoiden osalta hävitettäviin kemikaaleihin laskettiin niin sanottuihin annostelusäiliöihin jo liuotetut vahvat liuokset. Tällaisen liuoksen hävittämiskustannuksen oletettiin olevan noin euron kilolta. Näin ollen tyypillisen esimerkkirikastamon 22 m³ säiliön osalta vakuuden suuruudeksi arvioitiin 22 000

euroa. Kustannukset nousevat huomattavasti, jos hävitettäviin liuoksiin laskettaisiin myös vaahdotuspiirin laimeampi liuos. Laskelmissa kuitenkin oletettiin, että laimea vaahdotuspiirin liuos voidaan käsitellä paikallisesti tai ajaa rikastushiekka-altaaseen. Määrään ei myöskään laskettu niitä kemikaaleja, joiden arvioitiin olevan rikastamoalueella vielä pakkauksissa (myyntikelpoisia). Vaahdotusmenetelmään liittyvän laitteiston puhdistuskustannukset arvioitiin tyypillisen rikastamon osalta 10 000 euron suuruiseksi.

Metalli- ja konepajateollisuuden laitosten osalta on hankalampaa tehdä edellä mainitun kaltaisia yleistysjä. Laitokset ovat keskenään erilaisia ja mahdollisen vakuuden suuruuteen vaikuttaa kemikaalien luonteen lisäksi luonnollisesti myös toiminnan laajuus. Tämän ryhmän tuotantolaitosten erilaisuudesta kertoo jo sekin yksityiskohta, että arvioitiin mukaan otetuista laitoksista pienimmän laitoksen kuvitteelliseksi vakuudeksi saatiin 2 640 euroa suurimman ollessa 3,75 miljoonaa euroa. Arvioinnissa tarkasteltiin seitsemään laitosta. Metallialan tuotantolaitoksissa käytetyn natriumnitraattiliuoksen hävittämiskustannukset ovat noin 1 000 euroa tonnilta. Tällaisten tarkasteltujen metallituotantolaitosten kuvitteellinen vakuusmäärä vaihteli 27 000 ja 84 000 euron välillä. Toinen tyypillinen esimerkki metalli- ja konepajatuotantolaitosten käytössä olevista, hävittämistä edellyttävistä vaarallisista kemikaaleista ovat fluorivety- ja typpihapot. Arvioinnissa näiden kemikaalien määrät tarkasteltujen laitosten osalta vaihtelivat 44 tonnista 1 438 tonniin ja vastaavasti hävittämiskustannukset 68 640 eurosta aina 2,2 miljoonaan euroon. Tarkastelun kohteena olleiden laitosten kuvitteelliseen lopettamiseen ei arvioitu liittyvän erityisiä turvallisuuden kannalta tarpeellisia laitteistojen puhdistuskustannuksia.

Erikoiskemikaalilaitosten osalta analyysia ei aikataulusyistä tehty. Nämä laitokset ovat keskenään hyvin erilaisia, minkä johdosta niiden läpikäyminen vaatisi tarkemman analyysin. Erikoiskemikaalilaitokset ovat tyypillisesti laitoksia, joissa kemikaaleja käytetään raaka-aineena ja laitoksessa syntyy tuotetta, joka voi olla vaarallinen kemikaali, mutta se voi olla myös jotakin aivan muuta, esimerkiksi vaahtomuovia. Raaka-aineilla ja tuotteilla on kaupallista arvoa. Tässä ryhmässä ovat myös ilmakäsutehtaat, joissa ilmaa tislamalla erotetaan tarvittavia kaasuja (happi, typpi jne.). Toisin kuin pintakäsittelylaitoksissa tai kyllästämöillä tämän tyyppisissä laitoksissa ei ole kiertäviä/ajan myötä likaantuvia kemikaaleja, joista muodostuu jätettä.

LIITE 7 Yksityiskohtaiset johtopäätökset ympäristönsuojelulain mukaisiin vakuuksiin liittyen

Jätevakuussäätelyn tarkentaminen

Työryhmän arvion mukaan ympäristönsuojelulain jätevakuutta koskevia säännöksiä ei ole tarvetta muuttaa. Vakuusvaatimuksen soveltamisalaan (YSL (86/2000) 43 a §) ja eri vakuuslajien hyväksyttävyyteen (43 c §) liittyvät laintulkinnalliset epäselvyydet ovat ratkaistavissa koulutuksella ja ohjeistuksella. Työryhmä esittää jätevakuusoppaan (YMra 7/2012) tarkentamista ja täydentämistä tarpeellisin osin.

Jätevakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyvät kehittämistarpeet

Käytäntöjen yhtenäistäminen

Työryhmän arvion mukaan jätevakuuksien valvontaa ja hallinnointia liittyviä käytäntöjä tulisi yhtenäistää ELY- tasolla. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi työryhmä ehdottaa valmisteilla olevan uuden valvontaohjeen täydentämistä vakuuksien valvontaa ja hallinnointia koskevalla erillisellä luvulla, jossa korostettaisiin ainakin seuraavia seikkoja:

- Vakuudet asetetaan ennen toiminnan aloittamista.
- Vakuuksien riittävyyden seuranta ja tarkastaminen ovat osa systemaattista lupavalvontaa. Asia voisi aina olla esimerkiksi määräaikaistarkastuksen asialistalla.
- Vakuuksien riittävyyden seurannan kannalta olennaista on kiinnittää huomiota luvanvaraisen toiminnan jätteiden muodostumista lisääviin/muuttaviin muutoksiin.
- Tarvittaessa vakuuden asettamiseksi sekä vakuuden riittävyyden ja realisoitavuuden turvaamiseksi tulee käyttää ympäristönsuojelulain mukaisia valvontakeinoja, mukaan lukien hallintopakko.
- Tarvittaessa valvontaviranomaisella on mahdollisuus panna vireille vakuuden määrän muuttamista (nostaminen/laskeminen) koskeva asia kesken lupakauden. Viime kädessä vakuuden määrän muuttaminen saattaa edellyttää luvan muuttamista.
- Jos vakuuden voimassaoloa ei jatketa, ei myöskään toiminnan jatkamiselle ole edellytyksiä.

Tietojen kerääminen valtakunnalliseen tietojärjestelmään

Työryhmän arvion mukaan asetettuja jätevakuuksia koskevien tietojen keräämiskäytäntöä tulee muuttaa siten, että tietoja ei enää talleteta kunkin ELY- keskuksen omiin tiedostoihin, vaan valtakunnalliseen tietojärjestelmään. Työryhmän ehdottaa, että asetettuja jätevakuuksia koskevia tietoja ryhdytään keräämään ympäristönsuojelun tietojärjestelmään ja että samalla tietojärjestelmää kehitetään sellaisilla toiminnoilla, jotka edistävät ja tehostavat vakuuksien systemaattista valvontaa ja hallinnointia. Ehdotuksen toteuttaminen ei edellytä säännösmuutoksia.

Osaamisen vahvistaminen

Työryhmän arvion mukaan jätevakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyvää osaamista tulisi vahvistaa ELY- tasolla. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi työryhmä ehdottaa, että harkittaisiin joko yhden ELY- keskuksen erikoistumista jätevakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyviin kysymyksiin tai yhteistyöverkoston perustamista.

- Erikoistumisratkaisu tarkoittaisi sitä, että vakuuksien käytännön hallinnointi ja valvonta hoidettaisiin edelleen alueellisten ELY- keskusten toimesta, mutta nämä saisivat asiantuntija –apua erikoistuneelta ELY- keskukselta.
- Yhteistyöverkostossa olisivat mukana kaikkien ELY – keskusten vastuuvirkamiehet ja mahdollisuuksien mukaan myös finassialan asiantuntemusta. Vakuuksien käytännön hallinnointi ja valvonta hoidettaisiin edelleen alueellisten ELY- keskusten toimesta, mutta nämä saisivat asiantuntija – apua viranomaisverkostolta.

Kuten edellä selostetusta ilmenee, sekä erikoistumisessa että yhteistyöverkoston perustamisessa lähtökohtana olisi, että vakuuksien käytännön hallinnointi ja valvonta hoidettaisiin edelleen alueellisten ELY- keskusten toimesta. Näin ollen työryhmä ehdottaa, että vakuuksien valvontaan ja hallinnointiin liittyvää osaamista vahvistetaan myös valtakunnallisella tasolla, esimerkiksi koulutuksen avulla.

Työryhmän arvion mukaan jätevakuuksia koskevan asiantuntija-avun varmistamiseen liittyvien järjestelyjen toteuttaminen poistaisi tarpeen täydentää jo laadittuja ohjeita niillä yksityiskohdilla ja asiakokonaisuuksilla, jotka kaivosten ympäristöturvallisuutta käsitelleen työryhmän loppuraportissa nostettiin esiin.

Työryhmä huomauttaa, että valtakunnallisesti yhtenäisten (valtion ja kunnan toimivaltaan kuuluvat luvanvaraiset toiminnot) käytäntöjen varmistamiseksi jätevakuuksien hallinnointiin ja valvontaan liittyvää osaamista vahvistavat ratkaisut olisi tarkoituksenmukaista järjestää siten, että ne palvelisivat myös kunnan ympäristölupaviranomaisten määräämien jätevakuuksien valvontaa ja hallinnointia.

LIITE 8 Eriävät mielipiteet

Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n, Kemianteollisuus ry:n,
Kaivosteollisuus ry:n ja Öljyalan keskusliitto ry:n eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE TOVA-TYÖRYHMÄN MIETINTÖÖN

Tausta

Ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön asettaman työryhmän tehtäväksi on sen asettamiskirjeessä annettu selvityksen laatiminen merkittäviä ympäristöriskejä (ml. kemikaaliturvallisuusriskit) aiheuttavan yritystoiminnan toissijaisista korvaus- ja vastuujärjestelmistä. Toissijaiset järjestelmät koskevat tapauksia, joissa vastuussa oleva taho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Työryhmä on selvittänyt eri vaihtoehtoja toissijaisten rahoitusjärjestelyjen toteuttamiseksi niin, ettei merkittävää valtion väliintuloa tarvittaisi.

Lähtökohtana on ollut hallituksen vuoden 2013 puolivälitarkastelussa ja kesän 2014 hallitusohjelmassa antama sitoumus, että sen toimikauden aikana ei enää lisätä teollisuudelle uusia velvoitteita.

Työryhmän työn taustalla ovat olleet viime vuoden aikana sattuneet kolme konkurssitapausta, joissa valtio on konkurssipesän varojen puuttuessa korvannut yhteensä noin 6,6 milj. euron kustannukset vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi. Kustannukset ovat aiheutuneet vaarallisten jätteiden jätehuollosta, kemikaalien käsittelystä ja eräistä turvallisuuden ylläpitoon liittyvistä kiinteistöhuollon tehtävistä.

Aiemmin tämänkaltaisia tapauksia ei ole Suomessa ollut. Samoin tuntemattomaksi jäävien tai maksukyvyttömiä aiheuttamia ympäristövahinkoja on tilastojen mukaan tapahtunut vähän (ks. mietinnön luku 2.3¹). Ympäristövahinkojen välittömät torjuntakustannukset ja yksityisille aiheutuvat henkilö-, esine- tai omaisuusvahingot korvataan pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta ilman valtion väliintuloa.

Työryhmän yhteenveto TOVA-järjestelmistä ja niitä koskevat lausumat

Mietinnön johtopäätelmissä päädytään pitämään toteutuskelpoisimpana vaihtoehtona kokonaan uutta järjestelmää, joka kattaisi sekä nykyisen pakollisen vakuutuksen piiriin tulevat kustannukset että näitä laajempia ennaltaehkäisemiskustannuksia. Tällöin nykyinen pakollinen vakuutus voitaisiin lakkauttaa.

Mallissa valtion talousarvioon kerrytettäisiin määrärahaa ympäristöluvan ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan varaisilta toiminnanharjoittajilta kerättävällä verolla (noin 1 100 yritystä). Kertyneiden varojen ylimeneviin kustannuksiin varauduttaisiin rajatulla veronkorotusoikeudella. Kerrytettävälle määrärahalle tai veronkorotuksille ei mietinnössä esitetä euromääräisiä ylärajoja. Tämä johtuu käsityksemme mukaan siitä, ettei tarvittavia ennaltaehkäisytoimenpiteitä kyetty määrittämään selkeästi ja riittävän tarkkarajaisesti. Näin ollen ei kustannustenkaan määrittäminen ole voinut olla mahdollista.

¹ Arvio toissijaisten vastuujärjestelmien piiriin kuuluvien laitosten ja tapausten määrästä sekä kustannuksista.

Mallissa esitetty mittava järjestelmätason muutos on mielestämme ylimitoitettu suhteessa Suomessa realisoituneisiin kustannuksiin tai aiheutuneisiin riskitilanteisiin. Jatkossakin Suomessa mahdollisesti tarvittavat ennaltaehkäisemiskulut voitaisiin hoitaa valtion talousarvion puitteissa ilman yrityksiltä koottavaa erityisveroa.

Näemme, että yrityksiltä kerrytettävään verotuloon perustuva malli on yrityksille kohtuuton. Se tuo ennakkoimattomia kustannustekijöitä niille yrityksille, jotka asetettaisiin järjestelmän rahoittajiksi. Pitkällä aikavälillä erityisesti järjestelmän kokonaiskustannukset ovat merkittävä epävarmuustekijä yritysten kannalta. Järjestelmä voisi aiheuttaa myös kilpailuhaittoja ja kohtelisi eriarvoisesti verovelvollisia yrityksiä suhteessa niihin, joilta veroa ei kerättäisi.

Varautuminen suurempien onnettomuuksien tai vastaavien riskitilanteiden katamiseen ei suppeahkon kotimaisen yritysjoukon verotuksella ole edes mahdollista.

Työryhmän johtopäätöksissä esitetään vaihtoehtona kerrytettävälle määrärahalle pakollisen vakuutuksen kehittämistä, jos sillä voitaisiin kattaa nykyistä laajempia vahinkojen ennaltaehkäisemiskustannuksia. Vaihtoehto saattaisi korottaa vakuutusmaksuja eli yrityksille vakuutuksen ylläpidosta johtuvia kustannuksia.

Pakollinen toissijainen ympäristövahinkovakuutus on ollut voimassa noin 15 vuotta, jona aikana siihen ovat vakuutusmaksuja maksaneet valtion ympäristölupaviranomaisen myöntämän ympäristöluvan sekä Tukesin myöntämän kemikaaliturvallisuusluvan omaavat yritykset (noin 1 300 yritystä). Vakuutuksesta korvattavia tapauksia on ollut tänä aika vain muutamia.

Mielestämme vakuutuksen kehittäminen ei saa nostaa vakuutusmaksuja nykyisestä. Vakuutusmallia tulee sen sijaan arvioida ja kehittää erikseen siten, että vakuutusjärjestelmästä kokonaisuutena muodostuu yritysten kannalta nykyistä kohtuullisempi.

Lopuksi

Yritysten omaehtoinen vastuullisuustyö ja tuotannon turvallisuuden jatkuva kehittäminen ovat ensisijaisia keinoja välttää toissijaisten järjestelmien tarvetta. Olennaista ennaltaehkäisyssä on myös viranomaisvalvonnan toimivuus ja tehokkuus sekä eri viranomaisten välinen vahva yhteistyö.

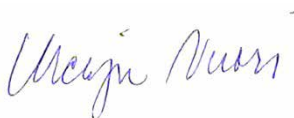
Toissijaiset vahinkotilanteet ovat Suomessa harvinaisia ja poikkeuksellisia. Näemme, että mittavan järjestelmätason uudistuksen toteuttaminen on kokonaisuutena kustannustehotonta ja ylimitoitettua. Esitetyt mallit selkeästi lisäävät yritysten velvoitteita.

Ennemmin olisi kehitettävä nykyisiä keinoja. Mahdolliset ennaltaehkäisytilanteet tulisi hoitaa jatkossakin valtion talousarviosta, ilman yrityksiltä koottavaa erityisveroa. Nykyistä pakollista ympäristövahinkovakuutusjärjestelmää tulisi kokonaisuutena arvioida erikseen ja kehittää siten, että järjestelmästä muodostuu yrityksille nykyistä kohtuullisempi.

Helsingissä 22.9.2014



Satu Räsänen
Elinkeinoelämän keskusliitto ry



Merja Vuori
Kemianteollisuus ry



Pekka Suomela
Kaivosteollisuus ry



Pekka Huttula
Öljyalan Keskusliitto ry

Ympäristövakuutuskeskuksen eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIIDE TOVA-TYÖRYHMÄN MIETINTÖÖN

Työryhmän asettamispäätös teki työstä osin vaikean sen vuoksi, että toimeksianto koski selkeästi vain ympäristöä uhkaavien vaarojen torjunnan rahoitusta. Työn aikana rahoituksen eri vaihtoehtoja eli vakuutusta, vakuuksia, rahastoa ja verotusta on käsitelty ja niiden ominaisuuksia on esitelty mietinnössä.

Sen sijaan asettamispäätöksessä ei esitetty tarkasteltavaksi, ketkä tekisivät tarvittavat torjuntatoimet tai mitä nämä toimet olisivat. Taustaksi kerrotuissa esimerkitapauksissa valtio oli tehnyt tarvittavat toimenpiteet, mutta on ilmennyt, että niiden tekeminen ei ole perustunut mihinkään selkeään toimintavelvollisuuteen kuten pelastustoimiin tulipalon sattuessa. Valtion eri viranomaiset olivat hoitaneet eteen tulleita tilanteita jonkinlaisella turvallisuutta koskevalla yleistoimivelvollisuudellaan.

Koska rahoitus tarvitaan sen seurauksena, että on välttämätöntä tehdä ympäristövahinkojen torjuntatoimenpiteitä, ei rahoitusmallia voida lopullisesti ratkaista, ennen kuin tiedetään mm. milloin tilanne on sellainen, että torjuntaan täytyy ryhtyä, kuka on velvollinen toimimaan torjuntatyössä ja millainen hallinnollinen ja päätöksenteokjärjestelmä on olemassa. TOVA-työryhmä on kiinnittänyt valtion viranomaisten toimivaltaan ja viranomaisvalvontaan huomiota keskeisinä osina sitä kokonaisuutta, johon myös toissijainen korvausvastuun järjestäminen liittyy sekä ehdottanut jatkokäsittelyä. Sen sijaan esimerkiksi korvausjärjestelmän päätöksentekomekanismiin ei ole kiinnitetty huomiota.

Mietintö antaa eväitä selvittää asiakokonaisuutta edelleen. Koska mietintö lähtee seuraavaksi lausuntokierrokselle, ei mielestäni ole tarpeen tässä vaiheessa esittää mietinnössä nyt olevaa johtopäätöstä, että toiminnanharjoittajilta kerättävän verotulon kerryttämiseen talousarvioon perustuva malli, jossa pakollinen ympäristövahinkovakuutus voitaisiin lakkauttaa, olisi toteuttamiskelpoisen. Johtopäätökset rahoitusjärjestelmästä on parasta tehdä lausuntojen ja lisäselvitysten jälkeen.

Helsingissä 22.9.2014



Matti Sjögren

Ympäristövakuutuskeskus

KUVAILEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto	Julkaisu-aika Lokakuu 2014		
Tekijä(t)	Työryhmä			
Julkaisun nimi	Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen – Työryhmän mietintö			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 23/2014			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Ympäristöministeriö asetti yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa työryhmän selvittämään merkittäviä ympäristö- ja kemikaaliturvallisuusriskejä aiheuttavaan yritystoimintaan liittyviä toissijaisia korvaus- ja vastuujärjestelmiä. Tehtävänä oli tarkastella erityisesti vakuuksien sekä pakollisen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän toimivuutta ja kehittämismahdollisuuksia. Tavoitteena oli selkiyttää olemassa olevien vakuutus- ja vakuusjärjestelyjen keskinäisiä suhteita sekä vahvistaa korvausjärjestelmien kokonaisuutta siten, että talousvaikeuksiin joutuneiden yritysten toimintaan liittyvät ympäristövelvoitteet tulisivat hoidetuiksi ilman valtion taloudellista väliintuloa.</p> <p>Ryhmän tehtävänä oli laatia tältä pohjalta mietintö ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän uudistamiseksi tai korvaamiseksi uudella toissijaista ympäristövastuun toteutumista turvaavalla järjestelmällä ja toissijaista ympäristövastuuta toteuttavien vakuus- ynnä muiden järjestelmien kehittämiseksi.</p> <p>Mietinnössä on kuvattu ja arvioitu toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien nykytilaa sekä kehittämisen eri vaihtoehtoja. Työryhmä on tarkastellut seuraavia järjestelmiä: pakollisen ympäristövahinkovakuutusjärjestelmän kehittäminen, talousarvion ulkopuolinen rahasto ja talousarviossa toteutettavat eri mallit. Vaihtoehtoja on arvioitu mm. suhteessa järjestelmien kattavuuteen ja kustannustehokkuuteen. Lähtökohtana on pidetty sitä, että kehitystyön myötä tulisi välttää teollisuudelle aiheutuvien kustannusten tai sääntelytaakan lisäämistä eikä nykyistä oikeustilaa vahingonkäräjöiden näkökulmasta tulisi merkittävästi muuttaa.</p> <p>Tämän lisäksi työryhmä on selvittänyt vastuuta täydentävän ympäristönsuojelulain mukaisen jätevakuusjärjestelmän kehittämistarpeita sekä tarvetta ja keinoja laajentaa vakuusjärjestelmää kemikaaleihin. Kaivoslain mukaisten vakuuksien osalta on kuvattu nykytila.</p> <p>Työryhmän mietinnössä on käsitelty myös työn aikana esille nousutta ns. toimivaltakysymystä eli kysymystä viranomaisten toimivaltasäännösten riittävydestä ja toiminnan käytännön järjestämisestä vahinkojen ennaltaehkäisytilanteissa.</p>			
Asiasanat	ympäristöoikeus, ympäristövahingot, kemikaaliturvallisuus, ympäristövahinkovakuutus, vakuus, toissijainen vastuu			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4330-4 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokj.)	
	Sivuja 146	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2014			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Miljövårdsavdelningen	Datum Oktober 2014
Författare	Arbetsgruppen	
Publikationens titel	Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen – Työryhmän mietintö (Utvecklande av subsidiära miljöansvarssystem – Arbetsgruppens betänkande)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 23/2014	
Publikationens tema		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p>Miljöministeriet tillsatte i samråd med arbets- och näringsministeriet en arbetsgrupp med uppgift att utreda subsidiära ersättnings- och ansvarssystem när det gäller företagsverksamhet som orsakar betydande miljörisker och kemikaliesäkerhetsrisker. Uppdraget var att i synnerhet granska säkerheter och det obligatoriska miljöskadeförsäkringssystemet, deras funktion och möjligheterna att utveckla dessa. Målet var att förtydliga det inbördes förhållandet mellan de existerande mekanismerna för försäkringar och säkerheter och att stärka den helhet som ersättningssystemen utgör så att de miljöförpliktelser som hänför sig till verksamhet vid företag som hamnat i ekonomiska svårigheter fullgörs utan statligt ingripande.</p> <p>Gruppen hade med detta som utgångspunkt till uppgift att ta fram ett betänkande om att se över systemet med miljöskadeförsäkringar eller ersätta det med ett nytt system som säkerställer att det subsidiära miljöansvaret uppfylls samt att utveckla de system med säkerheter och andra motsvarande system som uppfyller det subsidiära miljöansvaret.</p> <p>I betänkandet beskrivs och bedöms de subsidiära miljöansvarssystemens nuvarande tillstånd och olika alternativ att utveckla dem. Arbetsgruppen har granskat följande alternativ: utvecklande av det obligatoriska miljöskadeförsäkringssystemet, en fond som står utanför budgeten och olika modeller som genomförs inom ramen för budgeten. Alternativen har bedömts bl.a. i förhållande till hur täckande och kostnadseffektiva systemen är. En utgångspunkt har varit att utvecklandet inte bör leda till ökade kostnader eller ökad regleringsbörda för industrin och att det nuvarande rättsläget inte bör ändras i någon större utsträckning för de skadelidande.</p> <p>Utöver detta har arbetsgruppen utrett behovet att utveckla det system med säkerheter för avfallsbehandling som avses i miljöskyddslagen, och som kompletterar ansvaret, samt behovet av och metoderna för att utvidga systemet med säkerheter till att också omfatta kemikalier. I fråga om de säkerheter som avses i gruvlagen ges en beskrivning av dagsläget.</p> <p>I arbetsgruppens betänkande behandlas också frågan om befogenheter, som aktualiserades under arbetets gång, dvs. huruvida bestämmelserna om myndigheternas befogenheter är tillräckliga och hur verksamheten ska ordnas i praktiken när det gäller att förebygga skador.</p>	
Nyckelord	miljörätt, miljöskador, kemikaliesäkerhet, miljöskadeförsäkring, säkerhet, subsidiärt ansvar	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-4330-4 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 146	Språk Finska
	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2014	

Ympäristöministeriö asetti yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa työryhmän selvittämään merkittäviä ympäristö- ja kemikaaliturvallisuuksiriskejä aiheuttavaan yritystoimintaan liittyviä toissijaisia korvaus- ja vastuujärjestelmiä. Mietinnössä kuvataan ja arvioidaan toissijajajisten ympäristövastuujärjestelmien nykytilaa sekä kehittämisen eri vaihtoehtoja. Vaihtoehtoja on arvioitu mm. suhteessa järjestelmien kattavuuteen ja kustannustehokkuuteen. Mietinnössä käsitellään myös kysymystä viranomaisten toimivaltasäännösten riittävydestä ja toiminnan käytännön järjestämisestä vahinkojen ennaltaehkäisytilanteissa. Lisäksi työryhmä on selvittänyt vastuuta täydentävän ympäristönsuojelulain mukaisen jäte- vakuusjärjestelmän kehittämistarpeita sekä tarvetta ja keinoja laajentaa vakuusjärjestelmää kemikaaleihin. Kaivoslain mukaisten vakuuksien osalta on kuvattu nykytila.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment